

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA

EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA PRÁVA

Komparace samostatné působnosti obcí z hlediska hospodaření

The Comparison of Self-governing Municipalities in terms of Financing

Student: Eva Kupková

Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Milan Gryga

Ostrava 2012

Zadání bakalářské práce

Student:

Eva Kupková

Studijní program:

B6208 Ekonomika a management

Studijní obor:

6208R011 Ekonomika a právo v podnikání

Téma:

Komparace samostatné působnosti obcí z hlediska hospodaření
The Comparison of Self-governing Municipalities in terms of Financing

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Veřejnoprávní korporace ve správním právu
3. Obec a její samostatná působnost
4. Samostatná působnost z hlediska hospodaření obcí Tovačov a Tučín
5. Komparace samostatné působnosti z hlediska hospodaření obcí Tovačov a Tučín
6. Závěr

Seznam použité literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce

Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.

Formální náležitosti a rozsah bakalářské práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Milan Gryga**

Datum zadání: 25.11.2011

Datum odevzdání: 11.05.2012



JUDr. Bohuslav Halfar
vedoucí katedry



prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

„Prohlašuji, že jsem celou práci, včetně všech příloh, vypracovala samostatně a uvedla jsem veškerou použitou literaturu a další prameny.

Přílohy č. 1, 2, 3, 4, 5, dané mi k dispozici, jsem samostatně doplnila.“

V Ostravě dne 11. 5. 2012

.....

Eva Kupková

Obsah

| | |
|---|----|
| 1 ÚVOD..... | 5 |
| 2 VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE VE SPRÁVNÍM PRÁVU..... | 7 |
| 2.1 Správní právo a jeho předmět..... | 7 |
| 2.1.1 Členění správního práva | 8 |
| 2.1.2 Prameny správního práva | 9 |
| 2.1.3 Normy správního práva | 10 |
| 2.2 Veřejná správa | 11 |
| 2.2.1 Státní správa | 12 |
| 2.2.2 Samospráva..... | 13 |
| 2.3 Veřejnoprávní korporace | 14 |
| 3 OBEC A JEJÍ SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST | 17 |
| 3.1 Postavení obce | 18 |
| 3.1.1 Základní znaky | 19 |
| 3.2 Druhy obcí | 22 |
| 3.3 Orgány obce..... | 23 |
| 3.4 Působnost obce | 24 |
| 3.4.1 Přenesená působnost..... | 25 |
| 3.4.2 Samostatná působnost | 28 |
| 3.4.2.1 Rozpočtové hospodaření | 30 |
| 3.4.2.2 Hospodaření s obecním majetkem..... | 33 |
| 3.5 Kontrola činností územně samosprávných celků | 34 |
| 3.5.1 Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce..... | 35 |
| 4 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST Z HLEDISKA HOSPODAŘENÍ OBCÍ TOVAČOV A TUČÍN..... | 36 |
| 4.1 Charakteristika obce Tovačov | 36 |
| 4.1.1 Od historie po současnost..... | 37 |
| 4.1.2 Orgány obce Tovačov a obecní působnost..... | 38 |

| | |
|--|----|
| 4.2 Hospodaření obce Tovačov | 39 |
| 4.2.1 Rozpočet a rozpočtový proces | 39 |
| 4.2.1.1 Rozpočtové příjmy města Tovačov | 40 |
| 4.2.1.2 Rozpočtové výdaje města Tovačov | 41 |
| 4.2.2 Majetek obce..... | 42 |
| 4.3 Charakteristika obce Tučín..... | 43 |
| 4.3.1 Od historie po současnost | 43 |
| 4.3.2 Orgány obce Tučín a obecní působnost..... | 46 |
| 4.4 Hospodaření obce Tučín..... | 47 |
| 4.4.1 Rozpočet a rozpočtový proces | 47 |
| 4.4.1.1 Rozpočtové příjmy obce Tučín..... | 48 |
| 4.4.1.2 Rozpočtové výdaje obce Tučín..... | 50 |
| 4.4.2 Majetek obce..... | 51 |
| 5 KOMPARACE SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI Z HLEDISKA HOSPODAŘENÍ OBCÍ TOVAČOV A TUČÍN | 53 |
| 5.1 Porovnání příjmů | 55 |
| 5.2 Porovnání výdajů..... | 55 |
| 5.3 Porovnání hospodaření s majetkem..... | 56 |
| Zhodnocení | 56 |
| 6 ZÁVĚR..... | 58 |
| Seznam použité literatury | 60 |
| Seznam zkratk..... | 63 |
| Seznam obrázků..... | 64 |
| Seznam tabulek..... | 65 |
| Seznam grafů | 66 |
| Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce | |
| Seznam příloh | |
| Přílohy | |

1 ÚVOD

Samospráva, jakožto ostatní veřejná správa, je poměrně důležitým článkem veřejné správy, která je vykonávána ve veřejném zájmu, avšak ne státem. Jedná se zejména o územní samosprávu, která se týká téměř každého z nás. Každá osoba žijící na území České republiky s trvalým pobytem a českým státním občanstvím je součástí konkrétní veřejnoprávní korporace, ať už to kraje či obce.

Důvodem volby tohoto tématu byla příležitost detailněji nahlédnout na problematiku hospodaření obce pomocí základního nástroje, kterým je rozpočet a zároveň tak zhodnotit hospodaření obce a dosažení jejích strategických cílů za dané období. Dalším důvodem se může jevit také fakt, že v posledních několika letech vyvstávají problémy s nedostatkem financí na zabezpečení chodu a dalšího rozvoje obce.

I když je občan obce vlastníkem majetku pouze nepřímo, předpokládá se jeho určitý zájem o rozpočet, o efektivní hospodaření obce a o to, aby bylo vše v souladu s veřejným zájmem. Avšak postoj k tomuto stanovisku se z pozice převážné většiny občanů v ČR jeví jako negativní. I když občanská kontrola, dá se říci, selhává, ČR jako celek, vstupem do Evropské unie a v souvislosti s probíhající reformou územní veřejné správy, má větší zájem na zkvalitnění výkonu veřejné správy i v rámci hospodaření obcí a to prostřednictvím profesionální kontroly jejich působností.

Jednou z hlavních činností obce, spadající do samostatné působnosti, je disponování s vlastním majetkem a hospodaření s finančními prostředky. Cílem bakalářské práce je na základě získaných informací porovnat hospodaření konkrétních dvou obcí, analyzovat jejich rozpočty, majetek, zhodnotit plnění jejich strategických cílů, vyplývajících z programového prohlášení a případně navrhnout jiné využití finančních prostředků či lepší účelovost jejich vynaložení a možnosti k získání dalších finančních zdrojů. Konkrétně se bude jednat o obce z blízkého okolí mého bydliště, obce Tovačov a Tučín.

Pro teoreticko-metodickou část práce použiji metodu deskripce. Tato metoda je charakteristická pro popisy předmětů, situací a jevů. Pro aplikačně-ověřovací část práce a pro následné dosažení cílů práce použiji metody analýzy a komparace. Metoda analýzy představuje rozložení zkoumaného jevu na jednotlivé části, které jsou předmětem

zkoumání a jejím cílem je poznat jednotlivé prvky systému a jejich vzájemné vazby. Metoda komparace slouží pro nalezení shodných nebo rozdílných znaků dvou a více předmětů, situací a jevů.

Základní strukturu práce tvoří čtyři na sebe navazující kapitoly. Druhá a třetí kapitola bude součástí teoreticko-metodické části a aplikačně-ověřovací část je charakteristická pro čtvrtou a pátou kapitolu.

Druhá kapitola je zaměřena na správní právo, jeho předmět, znaky, členění, prameny a normy. Dále je zde rozebrána veřejná správa na jednotlivé části a v neposlední řadě je zde definována veřejnoprávní korporace. Třetí kapitola se věnuje postavení obcí, jejich právní úpravě, působnosti, hospodaření s finančními prostředky a majetkem a následné kontrole jejích činností. Čtvrtá kapitola vychází z poznatků teoretické části, týkající se samostatné působnosti z pohledu hospodaření a je aplikována na konkrétních obcích Tovačov a Tučín. Závěrem poslední, v pořadí páté, kapitoly je provedeno porovnání vybraných druhů příjmů, výdajů a majetku obcí s následným vyvozením pozitivních a negativních bodů a zhodnocení dosažení strategických cílů.

Celá bakalářská práce je podložena stávající platnou legislativou, odbornou literaturou a interními zdroji obcí Tovačov a Tučín.

2 VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE VE SPRÁVNÍM PRÁVU

V rámci této kapitoly je přiblíženo správní právo a současně tak jeho základní institut – veřejná správa. Při výkonu veřejné správy se tvoří společenské vztahy, které jsou upraveny v normách správního práva a tyto normy se mohou vyskytovat v různých formách, které jsou vymezeny v pramenech správního práva.

2.1 Správní právo a jeho předmět

Právní řád ČR je tvořen několika právními odvětvími a jedním z těchto odvětví je správní právo. Správní právo, jako samotné, zařazujeme do práva veřejného. Toto zařazení má své opodstatnění dle splnění dvou kritérií – kritérium zájmového a mocenského hlediska. Z hlediska zájmového řadíme správní právo do veřejného práva proto, že většina norem správního práva souvisí s ochranou veřejného zájmu, veřejných institucí a veřejného pořádku. Co se týká hlediska mocenského, správní právo funguje na principu nadřazeného, či nerovného postavení státu či veřejných orgánů.

Správní právo, i když je poměrně odvětvím samostatným, je oproti právu trestnímu nebo občanskému, právo nekodifikované. Neexistuje jeden jediný právní předpis, který by správní právo upravoval, jeho shromáždění do jednoho předpisu je prakticky nemožné. Existuje však celá řada právních předpisů, které správní právo upravují.¹

„Stručně řečeno, správní právo je ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu. Představuje soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu, pokud jde o její organizaci a činnost, včetně vztahů vznikajících při jejím výkonu mezi nositeli veřejné správy na jedné straně a fyzickými nebo právníckými osobami na straně druhé. Z tohoto hlediska mají vlastně všechny státy správní právo, neboť všechny mají veřejnou správu.“²

S postupem času a rozvojem práva evropského a ochrany občanských práv a svobod se stále více zdůrazňuje skutečnost, že správní právo je, v porovnání s právem soukromým, právem zvláštním. Zároveň se také zpochybňuje princip nadřazenosti ve správním právu. S tímto vývojem souvisí také skutečnost, že veřejná správa je službou občanům, což směřuje postupně k tomu, že správní právo se demokratizuje. Širokým vymezením správního práva, a to jako souboru veřejnoprávních norem, upravujících činnost veřejné

¹ HALFAR, Bohuslav et al. *Právo*. Ostrava: VŠB – TU OSTRAVA, 2008. 170 s.

² HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 16.

správy a její organizaci, se přibližujeme celkovému trendu pojmání tohoto odvětví na evropském kontinentě.³

Společenské vztahy, které vznikají, uskutečňují se, mění se a zanikají ve spojitosti s výkonem veřejné správy, což je projevem výkonné moci ve státě, tvoří předmět správního práva.

2.1.1 Členění správního práva

Členění odvětví správního práva je několikeré. Z hlediska základního členění je to na část obecnou a část zvláštní. Obsahem obecné části, někdy označované jako obecné správní právo, jsou základní principy, pojmy, pravidla, právní instituty a právní úpravy, které by obecně měly platit pro celé správní právo, v zásadě pro veškerou veřejnou správu. „*Obsahuje všechno společné, typické a obecně platné.*“ Obecná část představuje společný základ pro tvorbu, kontrolu a aplikaci správního práva hmotného a základ pro jiné obory veřejného práva, které spadají do působnosti správních úřadů. Detailnější výklad hmotně-právní úpravy pro jednotlivé obory činností veřejné správy je zahrnuta do části zvláštní, do hmotného správního práva.⁴

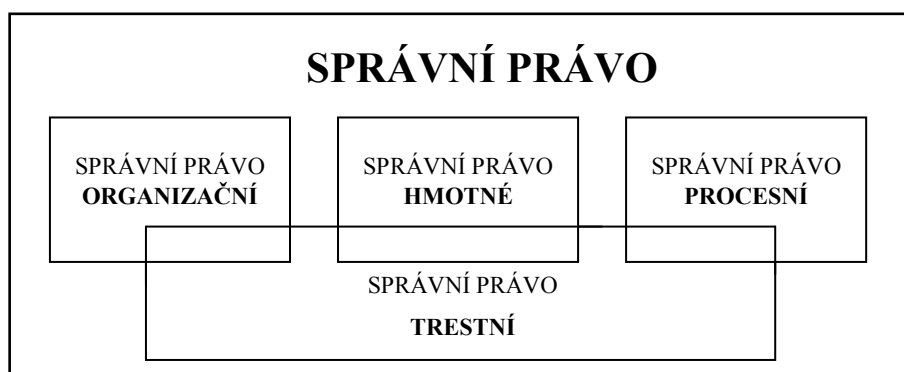
Jiné členění správního práva, se kterým se můžeme setkat, je správní právo hmotné a procesní. Hmotné právo upravuje hmotně-právní úpravu oblastí veřejné správy a činnosti správních orgánů. Procesní právo v užším pojetí představuje úpravu právního postupu při správním řízení před orgány veřejné správy. Je-li procesní právo bráno z tohoto užšího pohledu, nabízí se další podobor správního práva, označovaný jako právo organizační. To je potom vymezeno čistě jen normami týkající se organizace veřejné správy, jejími pravomocemi a působností.⁴

Pokud budeme nahlížet na správní právo z pohledu vnitřního členění, půjde obvykle o správní právo organizační, hmotné a procesní, definované již výše. Aby bylo vnitřní členění úplné, řadí se sem také správní právo trestní, které je typické právní úpravou základů a následků odpovědnosti za správní delikty (viz Obrázek 2.1).

³ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 18-19.

⁴ tamtéž, s. 19-21.

Obrázek 2.1 Vnitřní členění správního práva



Zdroj: Základy správního práva pro ekonomy: obecná část, s. 34.

2.1.2 Prameny správního práva

Pojem prameny správního práva představuje formy, v jakých se pravidla chování v rámci společenských vztahů nacházejí. Jakmile tato pravidla chování mají určitou formu, tak se mohou stát právní normou. Tyto formy, ve kterých je právo obsaženo, jsou základem k tomu, aby normy správního práva měly určitou platnost a závaznost. Prameny správního práva „bývají též označovány jako formální prameny práva nebo prameny práva ve formálním významu.“⁵

Prameny správního práva můžeme pojímat z hlediska:

- **materiálního smyslu**, kdy jsou prameny správního práva představovány jako potřeby lidské společnosti, veřejný zájem, zvyklosti, události nebo právní kultura,
- **formálního smyslu**, představující zejména právní předpisy a mezinárodní smlouvy, charakteristické pro právo psané.

Prameny v materiálním smyslu jsou zdrojem pro odvození formálních pramenů.⁶

„Správní právo je výlučně právem psaným. Obyčej u nás postupně ztratil postavení pramene správního práva.“ Aby prameny správního práva byly obrazem legality, musí se jednat o takové formy, které stát uzná v souladu s ústavním právem nebo alespoň zákonem. Bez tohoto souladu není možná existence pramene práva.⁷

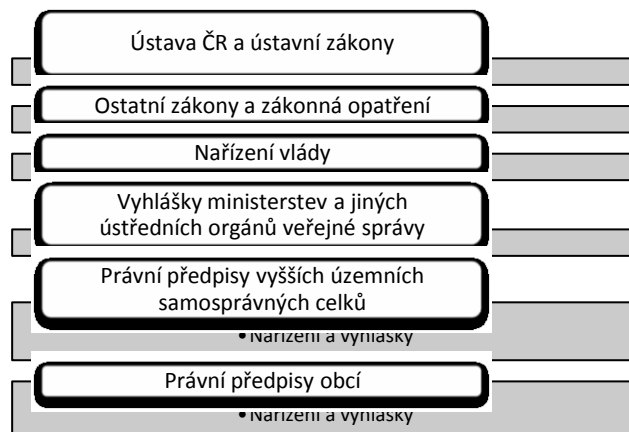
⁵ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 40.

⁶ BÁRTEK, Jiří. *Základy správního práva pro ekonomy: obecná část*. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, 2002. s. 35.

⁷ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 40.

Systém pramenů správního práva je hierarchicky uspořádán, a to dle stupně právní síly (viz Obrázek 2.2)

Obrázek 2.2 Prameny správního práva dle stupně právní síly



Zdroj: Vlastní zpracování

2.1.3 Normy správního práva

Normy správního práva jsou obecně závaznými pravidly chování v rámci společenských vztahů, které jsou uvedena či zahrnuta v pramenech správního práva. Oblast, kterou se právní norma řídí, je dána působností.

Rozlišuje se působnost:

- a) **územní** (místní), která vymezuje území, na kterém právní norma platí. Normy tak působí:
 - v rámci celého státu, jde o celostátní působnost, jsou-li tyto normy vydány ústředními orgány,
 - na území obvodu kraje, jsou-li vydány orgány vyšších územních samosprávných celků,
 - na území obvodu obce, jsou-li vydány orgány obce,
- b) **věcná**, kterou je určen správně právní vztah, na který bude norma platit (např. oblast v sociálním pojištění, školství apod.),
- c) **časová**, která vede ke zjištění počátku či konce účinnosti normy a délku její platnosti,
- d) **osobní**, vymezující osoby, pro které se stane norma správního práva závazná. V rámci této působnosti mohou být normy správního práva závazné pro všechny osoby, nacházející se na území ČR nebo pouze pro určité vymezené skupiny.

Norma na nižším stupni nesmí odporovat normě na stupni vyšším a normy na vyšším stupni mají derogující účinek.⁸

2.2 Veřejná správa

V dnešní době slovo *správa* nabývá širšího významu i užšího významu. Zaměříme-li se na užší význam, správa zahrnuje činnosti, které jsou v souladu s právními ustanoveními a které směřují k dosažení určeného cíle, konkrétně potom ve společenském životě. Pokud nahlédneme na správu z právního pojetí, klade se důraz na formální stránku a správa je vymezena jako činnost vykonávána státními orgány nebo orgány veřejnoprávními, které jsou vázány formálními příkazy. Právní pojetí je zárukou legality, autority a legitimacy.

Obecná klasifikace správy spočívá v rozdílnosti záležitostí, ke kterým správa směřuje. Jde tak o správu soukromou a veřejnou. Toto rozdělení však nemusí být úplné a zájmy soukromé a veřejné správy se mohou prolínat. Jako základní rozdíly mezi soukromou a veřejnou správou se jeví míra právní vázanosti a směřovaný cíl. Soukromá správa je právním řádem vázána pouze vymezením jejího jednání a své cíle si stanovuje sama. Veřejná správa je k právnímu řádu vázána jak vymezením jejího jednání, tak také stanovením její působnosti a pravomocemi pro každého jejího vykonavatele a její cíle a úkoly jsou omezeny právními předpisy.⁹

Veřejná správa představuje klíčový pojem správního práva, avšak obtížně definovatelný. Zaměříme-li se na obecné teorie práva a státu, tak pod tímto pojmem lze obecně nalézt orgán, který slouží občanům k realizaci jejich práva na správu věcí veřejných, tj. plnění veřejných úkolů a veřejné služby. Vše je uskutečňováno ve veřejném zájmu.

V teoretické praxi lze pojem veřejná správa chápat ve dvou pojetích. Správa ve smyslu materiálním (funkčním) představuje výkon určité činnosti ve veřejném zájmu. Správa ve smyslu formálním (organizačním, institucionálním) je chápána jako určitý správní orgán (úřad či instituce).¹⁰

Veřejná správa může být uskutečňována jako vrchnostenská, kdy veřejný orgán může státní moc (veřejnou moc) uplatňovat pouze v mezích zákona (v rámci veřejného práva).

⁸ HALFAR, Bohuslav et al. *Právo*. Ostrava: VŠB – TU OSTRAVA, 2008. s. 31-34.

⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. s. 13-16.

¹⁰ tamtéž, s. 17-19.

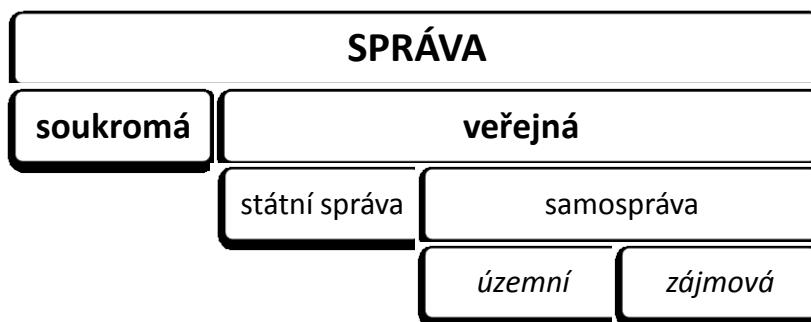
Na místo toho může veřejná správa využívat formy soukromého práva, což je označováno jako správa nevyrchnostenská.¹¹

Každá organizovaná činnost vyžaduje, aby byla přiřazena určitému subjektu, který bude zodpovídat za její výkon. Proto i k veřejné správě v ČR je nutno uvést zodpovídající subjekty. Jsou jimi: stát, veřejnoprávní korporace, veřejné fondy, ústavy a nadace, fyzické a právnické osoby soukromého práva.

V oblasti správního práva, čili i veřejné správy, nestačí rozlišit jen subjekt, ale také vykonavatele. Vykonavatel jedná jménem subjektu jako nositel veřejné správy. Pokud je subjektem stát, vykonavatelem státní správy je např. ministerstvo. U obcí či krajů to jsou jejich orgány a úřady.¹²

Pojmeme-li veřejnou správu v užším pojetí, člení se tradičně na státní správu a samosprávu. Dualismus veřejné správy tak odůvodňuje právní skutečnost, podle které jsou určité záležitosti státní správy přenášeny na jednotky územní samosprávy, a to formou přenesené působnosti. Orgány územní samosprávy - obce a kraje - se stávají nepřímými vykonavateli státní správy. Samospráva se člení na územní a zájmovou (viz Obrázek 2.3).

Obrázek 2.3 Systém správy



Zdroj: Vlastní zpracování

2.2.1 Státní správa

Státní správa je činností, uskutečňovanou nejdůležitějším subjektem veřejné správy – státem. Stát vykonává státní správu buď přímo, nebo nepřímo. V prvním případě je státní správa vykonávána orgány nebo správními úřady státu jako centralizovanými orgány státní

¹¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 16.

¹² HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 102-103.

správy. V druhém případě státní správu vykonávají jiné subjekty veřejné správy než stát a to svými orgány v rámci přenesené působnosti. Stát se nezbavuje určité části státní správy, ale zanechává její výkon veřejnoprávním korporacím pod svým dohledem, financováním a řízením. Z hlediska hospodárnosti je to pro stát výhodnější. Takovéto pojetí státní správy lze označit jako decentralizované.¹³

Uvnitř státní správy platí vztahy v hierarchickém uspořádání – princip nadřazenosti a podřízenosti.

Přímými vykonavateli státní správy jsou orgány nebo správní úřady, jako organizační složky státu.

Konkrétně jimi jsou:

- hlava státu,
- vláda,
- ministerstva,
- jiné správní úřady (s celostátní působností přímo řízené vládou nebo ministerstvy, s omezenou územní působností),
- veřejné ozbrojené sbory nebo jiné veřejné sbory,
- nezávislé státní úřady.

Nepřímými vykonavateli státní správy, veřejnoprávními korporacemi, jsou subjekty, kterým byla státní moc propůjčena, ale pouze na základě zákona. Těmito vykonavateli jsou obecní a krajské úřady, zvláštní orgány obcí a krajů nebo komise rad obcí.¹⁴

2.2.2 Samospráva

Samospráva je druhou nejdůležitější větví veřejné správy, charakterizována svou nezávislostí a nepodřízeností státní správě, avšak nutno podotknout, je podrobena státnímu dohledu. Samosprávu vykonávají subjekty vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky. Obecně tak působí samostatně a její výkon je svěřen veřejnoprávním korporacím. V komparaci se státní správou, je samospráva postavena na rozdílných principech – princip kolegiality, decentralizace a princip volební.

¹³ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 18.

¹⁴ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 126-132.

Samosprávou se vyjadřuje plnění stanovených úkolů státní správy samostatnými subjekty, které jsou kvalifikovány státem.¹⁵

Samospráva je podstatným prvkem demokracie a jejího rozvoje, a vyjadřuje právo a schopnosti samosprávných institucí v zájmu obyvatelstva a v rámci své odpovědnosti usměrňovat a řídit veřejné záležitosti.¹⁶

Samospráva se dělí podle její působnosti na územní a zájmovou. Pro téma této práce, jejímž hlavním předmětem je obec, je důležitá územní samospráva, proto se jí budeme zabývat detailněji prostřednictvím obce, a to v kapitole třetí, nežli samosprávou zájmovou.

a) Územní (místní) samospráva

Územní samospráva je spojena s určitým územím (místem), vymezeným hranicemi státu. Územní samospráva je vykonávána územními veřejnoprávními korporacemi. Pro systém veřejné správy ČR podle Ústavy jsou takovými korporacemi obce a kraje. Územní samosprávou se rozumí samostatné spravování věcí veřejných a to na území, které je menší než stát. Takovou základní územní jednotkou je obec, na vyšší úrovni je kraj.

b) Zájmová (profesní) samospráva

Zájmová samospráva představuje druhou možnost, jak může stát přenést své funkce na nestátní instituce. Souvisí s určitou lidskou výdělečnou činností. Subjekty zájmové samosprávy jsou zřizovány zvláštními zákony, kterými je na ně přenesena samostatná působnost a pravomoc. V ČR je zájmová samospráva členěna na profesní samosprávu, vyznačující se povinným členstvím osob určité profese. Dále na samosprávu bez nucené příslušnosti, např. hospodářské komory, a na akademickou samosprávu vysokých škol.¹⁷

2.3 Veřejnoprávní korporace

Veřejnoprávní korporace je zvláštním druhem korporace, které byla svěřena moc k samostatnému plnění veřejných úkolů. Plněním těchto veřejných úkolů směřuje k dosažení určitého účelu, pro který korporace vznikla jako samostatný právní subjekt.

¹⁵ ŠTĚPÁNKOVÁ, Marta. *Veřejná správa: Samospráva v ČR – podklady pro cvičení*. Přerov: Vysoká škola logistiky o.p.s. Přerov, 2008. s. 5-7.

¹⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 20.

¹⁷ ŠTĚPÁNKOVÁ Marta. *Veřejná správa: Samospráva v ČR – podklady pro cvičení*. Přerov: Vysoká škola logistiky o.p.s. Přerov, 2008. s. 5-7.

Z výše uvedeného vyplývá, že veřejnoprávní korporace je také nositelem veřejné správy, na základě moci svěřené státem a vztahují se na ni práva a povinnosti dle právního řádu.

„*Veřejnoprávní korporací je institucionalizované sdružení osob, které mají společný cíl v realizaci určitého veřejného zájmu*“.¹⁸ Stanovený cíl je klíčový jak pro stanovení obsahu činnosti korporace, ale i pro stanovení rozsahu právní subjektivity, která je přiznávána právním řádem. Ve veřejném právu se setkáváme s principem omezené subjektivity, který říká, že stačí tolik subjektivity, kolik je potřeba ke splnění účelu, pro který korporace vznikla a který sleduje.

Veřejnoprávní korporace je zřízena zákonem nebo jiným rozhodnutím veřejného orgánu na základě zákona v souladu s veřejným právem. Prvním způsobem bývají zřízeny kraje nebo profesní komory, druhým způsobem např. nově vzniklé obce.¹⁹

Jde o organizovaný subjekt veřejné správy, který je vyznačován základními znaky. Za jeden ze základních znaků může být uveden členský princip (každá korporace, tedy i ta veřejnoprávní, je zastoupena sdružením osob). Členové korporace spolupůsobí při plnění veřejných úkolů, stávají se aktivními nositeli správy a tvoří organizační strukturu korporace. Členy korporace mohou být fyzické i právnické osoby.

Důležitým znakem této korporace je také její právní subjektivita – působí jako samostatný subjekt se svými právy a povinnostmi. Právní subjektivita je pojem společný pro právo veřejné i soukromé. I když tato korporace je součástí veřejného práva, neznamená to, že se musí jednat jen o veřejnoprávní subjektivitu. Při plnění svých veřejných úkolů může využívat i soukromého práva, tedy soukromoprávní subjektivity.

Veřejnoprávní korporace je samostatná právnická osoba, která je způsobilá zejména k majetkovým úkonům a odpovědná za své závazky. Jako důležitý subjekt veřejné správy se vyznačuje určitou nezávislostí na správních úřadech státu, ale nutno podotknout, že podléhá státnímu dozoru, omezený především na kontrolu zákonnosti, popřípadě hospodaření s finančními prostředky státu.

Veřejnoprávní korporace je možno rozčlenit do tří druhů, a to podle jejich základu. Prvním druhem je *územní* korporace. Hlavním kritériem pro členství v tomto druhu korporace

¹⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 18.

¹⁹ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 107-109.

je trvalé bydliště příslušných osob nebo sídlo právnických osob, a to v rámci oblasti, ve které korporace oprávněně působí. Typickým případem tohoto typu korporace je obec.

Dalším typem je korporace *osobní*, v níž se základní myšlenka pojí s členstvím osob, které mají určité vlastnosti a přísluší k určité skupině povolání. Takovéto korporace jsou nazývány jako zájmové či jiné samosprávy, pro které se rozlišuje členství nucené a volné, oproti územní samosprávě. Osobní korporací mohou být různé komory nebo zájmová sdružení, jimž je přiznáno veřejnoprávní oprávnění dle zákona. Tak např. Česká advokátní komora, Česká lékařská komora, Notářská komora ČR, aj. Posledním typem jsou korporace, které jsou založeny na základě *věcném* (někdy uváděno reálném). Tento základ plyne z vlastnictví k určité věci, nebo obstarávání společných záležitostí, převážně služeb.²⁰

²⁰ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 107-109.

3 OBEC A JEJÍ SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST

Pro možnou existenci územní samosprávy jsou v každé zemi nutné legislativní předpoklady ve formě ústavy a navazujících zákonů. Tato legislativa stanoví základní principy samosprávy, míru rozhodování, pravomoc a odpovědnost.

Vznik územní samosprávy na území dnešní ČR sahá až do 19. století. Její počátky souvisely s rozpadem feudálního absolutismu a s nástupem konstituční monarchie. Prozatímní obecní zákon ze 17. března 1849, č. 170 ř. z., který byl prvním obecním zřízením, se stal základem právní úpravy obcí obecně. Vývoj právní úpravy územní samosprávy byl členitý a rozmanitý. Po druhé světové došlo v Československu ke vzniku národních výborů. Obce tehdy tvořily jen jednotku administrativního členění státu, neměly žádné orgány a ani majetkový základ. Velký zlom v oblasti místní správy, který se promítl až do současnosti, nastal díky společenským změnám, které byly zahájeny v listopadu roku 1989. Reforma místní správy byla založena na principech zrušení celé soustavy národních výborů a na znovuoobnovení samosprávy obcí a měst, založených na smíšeném principu. Orgány samosprávy vykonávaly ty záležitosti, které byly dříve v kompetencích národních výborů. Základem této reformy místní správy se stal ústavní zákon Federálního shromáždění č. 294/1990 Sb. Tímto zákonem byla zakotvena místní samospráva na úrovni obcí, které byly definovány jako samosprávná společenství občanů, která jsou právníckými osobami s vlastním majetkem, se kterým mohou samostatně disponovat. Reformou místní správy po roce 1990 došlo k posilování územní samosprávy a vedlo to k prohlubování demokracie.²¹

Ústavním zákonem²² jsou jako samosprávné celky územní samosprávy vymezeny obce a kraje. I z pohledu samosprávy existuje v ČR dvoustupňový systém. V hlavě sedmé Ústavy ČR, nesoucí název „Územní samospráva“, je ČR členěna na základní jednotku územní samosprávy – obec, a na druhém stupni jsou vyšší územní správní celky, kraje. Jelikož každý územní samosprávný celek má samostatné kompetence, do kterých jiný územní celek nemůže zasahovat, nejedná se o vztah nadřazenosti a podřízenosti. Hierarchická struktura zde neplatí.

²¹ tamtéž, s. 136-141.

²² ÚSTAVNÍ ZÁKON č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.

Legislativa základních územních samosprávných celků byla naposledy obnovena v roce 2000, kdy s účinností od 1. ledna 2000 začal platit zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Zároveň také bylo vytvořeno celkem 14 vyšších územních samosprávných celků – hlavní město Praha a 13 krajů. Vytvoření těchto krajských stupňů je dle zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.²³

3.1 Postavení obce

Současnou právní úpravu obcí představuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. V současnosti je postavení obce stále významnější, což je odrazem probíhající decentralizace za zabezpečování různých druhů veřejných statků pro obyvatelstvo na územní samosprávu.²⁴

Obec je územní veřejnoprávní korporací, jejíž územní celek společně užívá obyvatelstvo, a který je vymezen hranicí území obce.

Obec v právních vztazích vystupuje vlastním jménem a z těchto vztahů nese také odpovědnost.²⁵ Obec má vlastní právní subjektivitu, související s tím, že jí přísluší postavení právnické osoby podle občanského zákoníku.²⁶ Právní subjektivitu tak řadíme mezi jeden ze tří základních znaků obce. Z Ústavy vyplývá, že obec je společenství občanů, která mají právo na samosprávu.

Vztah obce ke kraji a státu lze obecně charakterizovat tak, že mezi orgány veřejnoprávních korporací by měla být uplatňována zásada spolupráce, z čehož plyne vzájemná součinnost mezi státem, kraji a obcemi. V oblasti územní samosprávy není obec, jako základní jednotka nijak podřízena kraji, jelikož obec má v rámci samosprávy obecnou působnost. Obec je chráněna proti nesprávným zásahům státní moci výkonné. Má tedy právo na ochranu samosprávy u soudní moci. Orgány státu i kraje jsou povinny projednat s obcí změny, které by se dotýkaly její působnosti. Ze strany přenesené státní správy obec může být podřízena orgánům kraje i státu.²⁷

²³ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 141.

²⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. s. 78.

²⁵ § 1-2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ § 18 odst. 2 písm. c) zákona č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník.

²⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 103-104.

Vlastní území, obyvatelstvo obce, právní subjektivita, právo tvorba, soustava orgánů a vlastní majetek, to jsou charakteristické znaky pro každou obec.

3.1.1 Základní znaky

Každý územní samosprávný celek, čili i obec, má 3 určující znaky. Jsou jimi územní základ, osobní základ a právní subjektivita.

Územní základ

Prvním z určujících znaků každé obce je její územní základ. Obec svou působnost vykonává v rámci svého území, vymezeného hranicemi, které je oddělují od jiných obcí. V tomto prostoru obce vykonává samostatnou i přenesenou působnost.

Každá obec musí mít alespoň jedno katastrální území. Výjimku ze zásady, že každá část území ČR je součástí některé obce²⁸, určuje v současnosti zákon o zajišťování obrany ČR.²⁹ Tato výjimka se vztahuje na vojenské újezdy³⁰. Obyvatelé těchto prostorů nemají právo na samosprávu, z čehož vyplývá, že nevolí zastupitelstvo.

Hranice území obce může být měněna pouze s jejím souhlasem. Toto pravidlo je stanoveno Ústavním zákonem.³¹ Změna území musí být konzultována s obyvatelstvem prostřednictvím místního referenda. Dle § 26 zákona o obcích je povinností obce provedení změn oznámit Ministerstvu financí, příslušnému katastrálnímu úřadu a finančnímu úřadu. Zákon o obcích pak ve svých ustanoveních § 19 – 26 upravuje možné procesy změn území obce.

Území obce tak lze změnit sloučením obcí, připojením obce k jiné obci nebo oddělením části obce. *Sloučení* obcí je umožněno dvěma nebo více obcím, které spolu sousedí. Zároveň musí být uzavřena veřejnoprávní smlouva. Tato podmínka se vztahuje také na *připojení* obce k obci, se kterou sousedí. Veřejnoprávní smlouva (dohoda) o sloučení nebo připojení může být uzavřena pouze se souhlasným rozhodnutím zastupitelstev obcí, kterých se to týká, pokud však nebyl podán návrh na konání místního referenda. Právní postavení sloučených nebo připojených obcí nese vzniklá obec sloučením nebo obec,

²⁸ § 18 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR.

³⁰ vojenský újezd je zákonem vymezená část území státu, určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil. Není právníckou osobou.

³¹ ÚSTAVNÍ ZÁKON č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.

kteřá v souvislosti s připojením druhé obce nezaniká. Na takovou obec z právního titulu přechází majetek, včetně finančních prostředků, závazky, ostatní práva aj.

Další variantou, díky níž může dojít ke změně území obce, je *oddělení* části obce od původní obce, čímž oddělená část vytvoří obec novou. Podmínkou, aby takováto změna mohla být uskutečněna a právně akceptována, je počet občanů nově vzniklé obce. Minimální hranice je tisíc občanů. Na návrh obce o takovémto oddělení rozhodne krajský úřad v přenesené působnosti. Nutno podotknout, že oddělované části je přidělen právní nárok pouze za splnění zákonem stanovených podmínek.³²

Každá obec je charakteristická něčím jiným. Buďto svou velikostí, nebo počtem obyvatel, odvětvím zemědělským či průmyslovým, ekonomickou silou, historií nebo i názvem. Právě název je faktor společný pro všechny obce na území ČR. Každá obec se nějak nazývá a převážná většina názvů obcí je historického původu. Obec svůj název může změnit, ovšem pouze se souhlasem návrhu podaným na Ministerstvo vnitra. V ČR neexistuje speciální veřejný seznam názvů obcí. Pouze Český statistický úřad vede obce v registru ekonomických subjektů, jako právnické osoby, pod svými úředními názvy. Obec má kompetence rozhodovat pouze o názvech částí obce, ulic a jiných veřejných prostranství.³³

Nedílnou součástí územního základu obce je i veřejné prostranství. „*Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“³⁴ Výjimku tvoří lesy a zemědělská půda do veřejných prostranství nespádající.³⁵

Osobní základ

Jedním z dalších charakteristických znaků obce, podle Ústavy v ČR jako územního společenství občanů, je její osobní základ (někdy označovaný jako personální). Nutný prvek tohoto základu tak tvoří obyvatelstvo obce – stálí obyvatelé. Každá obec musí být trvale obydlena. Statut občana obce je zákonem o obcích přiznán fyzické osobě, která je státním občanem ČR a současně splňuje specifický znak k obci spočívající v tom,

³² HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 143-147.

³³ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 113-117.

³⁴ § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 113-117.

že je v obci hlášena k trvalému pobytu. Občané obce se mohou vyjádřit svou vůlí při volbách do zastupitelstva nebo na hlasování v místním referendu. Samotná pravomoc obce se vztahuje nejen na občany obce, ale také na další fyzické osoby zdržující se na jejím území, na ostatní fyzické či právnické osoby, vyvíjející určitou aktivitu prostřednictvím podnikání či mající na území obce svou provozovnu.³⁶

S občanstvím obce jsou spojena jistá práva občanů starších 18 let vůči té dané obci. Nutno zmínit, že tato práva se vztahují také na osoby starší 18 let věk a vlastníci nemovitost na územním základu obce.

Tato práva jsou v zákoně o obcích³⁷ uvedena jako:

- právo volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zákonem č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů,
- právo hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zákonem č. 298/1992 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů,
- právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem,
- právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok,
- právo nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok a pořizovat si z nich výpisy,
- právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem obce,
- právo podávat návrhy, připomínky a podněty orgánům obce, orgány obce je vyřizují bezodkladně.

Stejných práv nabývá dle § 17 zákona o obcích osoba, která dosáhla 18 let věku, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu.

Obec má právo udělit fyzickým osobám, které se významně zasloužily zejména o rozvoj obce, čestné občanství obce. Čestnému občanovi je dáno právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska v souladu s jednacím řádem zastupitelstva.³⁸

³⁶ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 147-148.

³⁷ § 16 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Právní subjektivita

S posledním typickým znakem obce *právní subjektivita* se pojí také právo na samosprávu, které je zaručeným právem územních samosprávných celků obecně. Je nutno rozlišovat samosprávu v pojetí politickém a právním. V prvním případě vyjadřuje samospráva spoluúčast občanů a neprofesionálních úředníků státních orgánů. Oproti tomu právní pojetí představuje výkon veřejné správy příslušným subjektem, odlišujícím se od státu, samospráva se uskutečňuje poměrně nezávisle.

Otázka právní subjektivita umožňuje vstupovat obci do právních vztahů soukromého práva, vystupovat jako subjekt veřejnoprávních vztahů, nést odpovědnost z právních vztahů, do kterých obec vstupuje. Důležité také zmínit fakt, že v souvislosti se samosprávou a právní subjektivitou je obec vlastníkem vlastního majetku a hospodaří na základě rozpočtu jako veřejnoprávní korporace.³⁹

3.2 Druhy obcí

Jednotlivé obce se od sebe výrazně odlišují. Mezi obcemi objevujeme územní útvary s méně než sto obyvateli, ale i sto a více tisícová města. V právní zákonodárné oblasti jsou známy dvě zásady:

1. *Zásada jednotné právní úpravy*⁴⁰ společné pro všechny obce – normy, stanovující vnitřní organizaci a samosprávu platí pro všechny obce nerozdílně. Tato zásada je projevem rovnoprávnosti mezi jednotlivými obcemi.
2. *Rozdělení obcí na několik druhů*, což se projeví v rozdílném právním postavení.

V ČR se podle právní úpravy obcí rozlišují tři druhy obcí – obce, městyse, města. Obce, jinak vyjádřeny, jako obce „neměstského charakteru“ a obce „městského charakteru“. Zákon o obcích⁴¹ uvádí, že novým městem může být obec, která má nejméně tři tisíce obyvatel. Obci je statut města či městyse udělen na základě návrhu obce, který odsouhlasí předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Takovéto členění obcí na města a ostatní obce představuje tradiční členění v souladu s historickým vývojem.

³⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 113-106.

³⁹ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 150-153.

⁴⁰ někdy označováno jako princip univerzality obcí nebo princip jednotné obce.

⁴¹ § 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Kritéria, jako jsou např. *vnitřní organizace* v obcích, kde se volí rada obce a v obcích, kde funkce rady plní starosta, nebo *rozsah státní správy*, nebo *hledisko obecního zřízení*. I podle tohoto lze obce členit.

Z hlediska obecního zřízení to jsou města „základní“, statutární a *hlavní město Praha*, které má zvláštní právní úpravu vůči zákonu o obcích, který se na něj nevztahuje. Město Praha má statut hlavního města ČR, statut kraje a obce. V současnosti máme 23 statutárních měst.⁴² Na *statutární města* se vztahuje úprava zákona o obcích, avšak oproti jiným městům a obcím pro ně plynou jistá specifika. Statutární města se dají rozlišit na *územně členěná statutární města*, jejichž území je celé rozděleno na městské obvody nebo části. Druhou variantou statutárního města jsou *ostatní statutární města*, která se od jiných měst nijak neliší.⁴³

3.3 Orgány obce

Obec může v rámci své působnosti jednat svými orgány. Orgány obce jsou zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.

Zastupitelstvo obce představuje kolektivní orgán složený z členů, kteří jsou zvoleni v rámci přímých voleb občany obce. Jde o nejvyšší orgán v oblasti samosprávy a představitele samosprávného společenství občanů. Zákon o obcích⁴⁴ stanovuje rozmezí počtu členů s přihlédnutím k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Pole působnosti jeho kompetencí je široké. Rozhoduje v záležitostech samostatné působnosti a nemůže svou pravomoc přenést na jiný orgán obce. Zastupitelstvo má vyhrazeno schvalovat program rozvoje obce, rozpočet a závěrečný účet obce, vydávat obecně závazné vyhlášky, volit starostu atd. Vyhrazené záležitosti jsou podrobně uvedeny v zákoně. Zastupitelstvo se schází dle potřeby. Zasedání zastupitelstva se koná minimálně jedenkrát za tři měsíce a je svoláno starostou obce, který jej také řídí.⁴⁵

Rada obce reprezentuje výkonný orgán v oblasti samostatné působnosti obce. Odpovídá se zastupitelstvu a je tvořen starostou, místostarosty a radními, které volí zastupitelstvo z řad svých členů. Počet členů rady je lichý. Tento výkonný orgán se ustanovuje pouze v obcích s více jak 15 zastupiteli. Rada se schází dle potřeby na neveřejných jednáních.

⁴² § 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 153-156.

⁴⁴ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 168-213.

Organizuje návrhy pro jednání zastupitelstva a zajišťuje plnění přijatých usnesení zastupitelstvem. Jednou z jí vyhrazených kompetencí je zabezpečování hospodaření obce v souladu se schváleným rozpočtem.⁴⁶

Zastupitelstvo zřizuje také **výbory**, a to povinně ze zákona kontrolní výbor a finanční výbor. Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s finančními prostředky a majetkem obce; kontrolní výbor kontrolující plnění usnesení zastupitelstva, dodržování právních předpisů aj. Tyto výbory je obec povinna zřídit ze zákona. Jinak zastupitelstvo může zřídit další výbory.

Starosta obce zastupuje obec navenek a stojí v čele její organizační struktury. Mezi základní funkce starosty obce patří odpovědnost za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce, plnění úkolů zaměstnavatele, zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde nepůsobí tajemník obce. Mimo jiné odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce, organizuje volby a spravuje další záležitosti uvedené v zákoně. Starosta je zastupován místostarostou.⁴⁶

Posledním stanoveným orgánem obce je **obecní úřad**. Strukturu tohoto orgánu tvoří starosta, místostarostové, tajemník obecního úřadu a zaměstnanci obce, zahrnutí do obecního úřadu. Ze zákona plyne obecnímu úřadu povinnost ve formě podávání informací žadatelům, pomáhání výborům a komisím při jejich činnosti, vykonává státní správu, pokud není vykonávána zastupitelstvem, radou obce nebo obecní komisí a zřizuje úřední desku.⁴⁶

3.4 Působnost obce

Působnost lze vymezit několika způsoby. Samotná působnost je vymezena „*jako péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi, především uspokojováním potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku*“.⁴⁷ Působnost může být charakterizována také jako soubor činností a úkolů, vykonávaný obcí, regulující

⁴⁶ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 168-171.

⁴⁷ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. s. 29.

jisté společenské vztahy. Je vhodné zmínit, že obec, v rámci své působnosti, disponuje s nástrojem, který jí umožňuje uskutečňovat činnosti a vztahy. Tím je pravomoc.⁴⁸

Jak bylo výše uvedeno, rozlišuje se několikerá působnost. Působnost územní, stanovená územními hranicemi obce; věcná, veřejné záležitosti různé povahy; a osobní.

Působnost obci přísluší jako subjektu práva. Z Ústavy ČR plyne, že „*základem působnosti územních samosprávných celků je působnost samosprávná*“.⁴⁹ Čili dle zákona je určena jednotlivým orgánům obce. Orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a v neposlední řadě zvláštní orgány a orgány zastupitelstva obce a rady obce.

Dále bude charakterizováno tradiční členění. Typické pro naši zemi je tradiční členění na samostatnou působnost. Věcné členění na působnost samostatnou a přenesenou, je na základě smíšeného systému, který je zde v ČR uplatňován. Územně samosprávné celky vykonávají samostatnou působnost, což je projevem decentralizace veřejné správy. A současně realizují působnost přenesenou, což znamená dekoncentraci státní správy.⁵⁰

Závěrem ještě k věcné působnosti je třeba zdůraznit, že rozlišit samostatnou přenesenou působnost od sebe navzájem bývá někdy poněkud problematické. V ustanovení § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, je uveden názorný výčet samostatné působnosti, který je ale poměrně široký. Nutno uvést postavení občanů k tomuto „problému“ – občané kladou důraz na fungující veřejnou správu a na úspěšnost správy společnosti, kdy je jim jedno, zda je vykonávána jako samospráva nebo státní správa. Rozlišení mezi těmito působnostmi se řídí pravidlem, že jde vždy o samostatnou působnost, pokud není zákonem přímo uvedeno, že se jedná o přenesenou působnost obce.⁵¹

3.4.1 Přenesená působnost

Přenesená působnost obecně znamená, že obec vykonává úkony delegované na ni státem. Z pohledu státu jde o nepřímý výkon státní správy. Pro stát je takovýto výkon správy výhodný. Za prvé, z organizačně technologického hlediska, protože by nebylo možné, aby stát zajistil výkon státní správy přímo svými orgány. Za druhé, by to nebylo možné

⁴⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 122.

⁴⁹ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 159.

⁵⁰ tamtéž, s. 158.

⁵¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 156-159.

z ekonomických důvodů a za třetí by to nebylo někde ani vhodné, vytvořit systém státních orgánů, který by beze zbytku zajistil veškeré záležitosti.⁵²

Přenesená působnost je vykonávána ve věcech, které stanoví zvláštní zákony. Specificky je vykonávána v základním rozsahu a pro svůj správní obvod, který se shoduje s územním obvodem obce. Do náplně přenesené působnosti spadají ty záležitosti, někdy označovány jako „cizí“ záležitosti, které přesahují rámec působnosti samostatné. Jsou zde zahrnuty takové záležitosti, které vyžadují ze strany státu větší zájem a možnost ovlivňování jejich výkonu. Činnosti, kterými mohou být dotčena základní práva a svobody. V rámci přenesené působnosti tak jde o záležitosti a funkce jiného nositele správy – státu. Státní správa může být vykonávána obcemi jen a pouze ve věcech, které jim byly výslovně svěřeny zákonem.⁵³

Výkon přenesené působnosti obce v rámci osvědčování určitých skutečností (vydávání cestovních pasů, občanských a řidičských průkazů apod.) představuje, že stát vychází vstříc občanům a výkon státní správy se jim přibližuje.

I přes skutečnost, že v současné době je rozsah přenášené působnosti státu na obec větší a větší, zůstává hlavním úkolem obcí plnění úkolů a činností v rámci vlastní obecní samosprávy. Výkon přenesené působnosti představuje nejen právo, ale i povinnosti obce. Tento výkon musí být řádně zabezpečen, aby veřejná správa fungovala.

Zákon o obcích⁵⁴ svěřuje tuto působnost orgánům územní samosprávy – obce, nikoli územnímu samosprávnému celku jako takovému. Výkonné orgány obce jsou podřízeny státní správě a současně kontrolovány jejími orgány. V některých oblastech mohou být od roku 2001 kontrolovány krajskými úřady. Obecní úřad vykonává tuto působnost pouze v rozsahu, který je vymezen zákonem o obcích.⁵⁵ Nutno také zmínit, že v rámci výkonu přenesené působnosti stojí všichni zaměstnanci obecního úřadu a členové orgánů obce v postavení veřejných činitelů a to v případech, kdy rozhodují o právech, právech chráněných zájmech či povinnostech fyzických a právnických osob. Jinak také řečeno, vykonávané činnosti takovýchto pracovníků musejí mít v sobě prvek moci a rozhodování.

⁵² KOUDELKA, Zdeněk, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Zákon o obcích (obecní zřízení)* komentář. Praha: Linde Praha, a. s., 2005. s. 208.

⁵³ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 158 a 165.

⁵⁴ § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. s. 83.

I když je obec veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem a s vlastním hospodařením, vzniká dilema, na čí náklady bude státní správa vykonávána. Zákon o obcích uvádí, že: „*Obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.*“ Tento příspěvek může být ve formě roční nebo účelové dotace. Zákon přiznává obcím jen „příspěvek“, ne však plnou úhradu náklad. Obce tak i tuto část své působnosti musí financovat ze svého rozpočtu a svých příjmů.⁵⁶

Zákonem určená přenesená působnost může být přesunuta a to třemi způsoby: *veřejnoprávní smlouvou* mezi obcemi stejného druhu přenesené působnosti, *delegací* působnosti z obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem anebo *rozhodnutím* krajského úřadu nebo Ministerstva vnitra.

V souvislosti s tímto možným přesunem působnosti, rozlišuje zákon třístupňové členění obcí, v závislosti na rozsahu výkonu státní správy na:

- **Obec s rozšířenou působností (obec III. stupně),** kdy obec vykonává přenesenou působnost současně pro více obcí a to v rozsahu stanoveném zákonem. Tyto obce převzaly většinu působnosti okresních úřadů, které byly zrušeny. Takové obce určuje zvláštní zákon. Spadají sem kompetence jako např. činnosti týkající se vydávání cestovních a osobních dokladů, průkazů, evidence obyvatel, dávky a sociální služby, ochrana životního prostředí, doprava a silniční hospodářství apod.⁵⁷
- **Obec s pověřeným obecním úřadem (obec II. stupně).** Pověřený obecní úřad (dále jen POÚ) vykonává v rámci svého území státní správu v rozsahu přiznaném obcím s POÚ. Tuto působnost vykonává i pro ostatní obce ve svém okolí. Některé obce s takovýmto úřadem jsou zároveň obcemi s rozšířenou působností, z čehož obci plynou další povinnosti. POÚ je oprávněn rozhodovat v prvním stupni správního řízení, rozhodovat o poskytování peněžité dávky nebo půjčky, zajišťují volby apod. POÚ je podřízený stavební a matriční úřad.
- **Obec se základním rozsahem výkonu státní správy (obec I. stupně).** Přenesená působnost je vykonávána v základním rozsahu a ve věcech,

⁵⁶ KOUDELKA, Zdeněk, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. Praha: Linde Praha, a. s., 2005. s. 219-221.

⁵⁷ příloha č. 2 k zákonu 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

kteře jsou stanoveny zákonem. Jedná se např. o vydávání nařízení obce, projednávání přestupků, rozhodování o místních a účelových komunikacích apod.⁵⁸

Při výkonu delegované státní správy se obce musejí řídit určitými předpisy. Jak stanovuje zákon, orgány obce se řídí:

„a) při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy,

b) v ostatních případech též usneseními vlády a směrnici ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; ...“ Aby směrnice byly platné, musejí být uveřejněny ve Věstníku vlády.

3.4.2 Samostatná působnost

Samostatná působnost obce představuje právo obce na samosprávu a je funkcí rozhodující. Do obsahu činností samostatné působnosti řadíme ty záležitosti, které jsou obci jako subjektu veřejné správy i právnické osobě „vlastní“. Tyto záležitosti jsou vykonávány vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, což plyne z postavení obce jako veřejnoprávní korporace. Samostatná působnost představuje plnění takových záležitostí, které jsou nejbližším zájmem existence obce a jejího rozvoje území.⁵⁹

Zákon o obcích⁶⁰ uvádí že: *„Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.“*

Tak jako každý subjekt veřejné správy, tak i obce, se musí při výkonu jim svěřených kompetencí řídit určitými pravidly. Obce se při výkonu samostatné působnosti řídí jen zákony, jde-li o vydávání obecně závazných vyhlášek. V ostatních záležitostech se přizpůsobuje jinými právním předpisům, které jsou vydávány na základě zákona.⁶¹

⁵⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 151-153.

⁵⁹ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 160-162.

⁶⁰ § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ tamtéž, §35, odst. 3.

Samotný výkon této působnosti se řídí jen právním řádem a je subjektivním právem. Obce tak mají oprávnění chovat se samostatně a stát, respektive orgány státu mohou do této činnosti zasahovat jen v případech, pokud to je naléhavé pro ochranu zákona. Samostatné spravování obce zabezpečuje zastupitelstvo obce a další její orgány, jako rada obce, obecní úřad či její zvláštní orgány.

Úkoly týkající se samostatnosti lze rozdělit na dva typy – úkoly dobrovolné a povinné. Úkoly *dobrovolné*, někdy označované také jako fakultativní, ztělesňují typický prvek samosprávy – rozhodnutí, zda úkol bude či nebude vykonán, závisí jen a pouze na samosprávné jednotce. Naopak úkoly *povinné* (obligatorní) už tak čistě závislé na obci nejsou. Projevuje se u nich vůle státu jako zákonodárného subjektu, který má zřejmý zájem na zajištění chodu veřejného aparátu a jiných činností a úkolů. Obligatorní úkoly však zůstávají právem obce, jejíž orgány nejsou při plnění těchto úkolů nijak podřízeny státní správě.

Ústava ČR nijak nevymezuje rozsah působnosti obce. Z Ústavy ČR plyne jen právo na samosprávu a to tak, že obce jsou oprávněny spravovat své záležitosti samy, ale není zde uveden výčet úkolů, náležející do samosprávy. Toto všeobecné vymezení dále přibližuje zákon o obcích. Z něj plyne výčet jednotlivých záležitostí, který však není úplný. Zdůrazněním činností obce v rámci samostatné působnosti plyne její významné postavení ve správním aparátu. Zajišťování podmínek pro bydlení, ochrana zdraví, zajištění dopravy a spojů, vzdělávání, kulturního rozvoje a rozvoj sociální péče a zajištění přijatelných potřeb občanů.

Mimo jiné se obec z hlediska samostatné působnosti zabývá záležitostmi typu:

- a) *záležitosti existence obce a jejich územních změn*, kam patří např. slučování s jinou obcí a připojení k jiné obci, uzavírání dohod, týkající se změny území obce, označování částí obce a ulic, číslování budov, aj.
- b) *vnitřní organizace obce*, týkající se voleb a zřizování orgánů obce, otázky pracovněprávních vztahů apod.
- c) *rozpočtové hospodaření*,
- d) *hospodaření s obecním majetkem*,
- e) *podnikatelské aktivity obce*,
- f) *zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obcí*,
- g) *zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku*,

- h) *spolupráce obce s jinými subjekty,*
- i) *záležitosti rozvoje obce.*

Obec je z pohledu své činnosti nezávislá a vykonává si vlastní záležitosti, které se týkají čistě jen jí. Její autonomie plyne i ke vztahu ke krajům.⁶²

Ve sféře samostatné působnosti je obec oprávněna vydávat právní předpisy ve formě obecně závazných vyhlášek a nařízení obce. Působnost těchto předpisů je omezena na správu teritoria obce, která právní předpis vydala. Zavazuje tak všechny občany obce, kteří se nacházejí na jejím území. Obecně závaznou vyhláškou obec stanoví plnění úkolů a zabezpečení místních záležitostí v samostatné působnosti. Tato pravomoc spadá do činností zastupitelstva obce. Naopak nařízení obce je vydáváno obcí ve věcech, které patří do přenesené působnosti.

Pro existenci obce je nutno mimo legislativních podmínek vytvořit i ekonomické podmínky. Tím jsou míněny ekonomické předpoklady jako možnost obce hospodařit se svým majetkem podle vlastní úvahy, avšak pouze v souladu s vlastnickými právy obce, opatřit si své vlastní finanční prostředky a hospodařit na základě vlastního sestaveného rozpočtu a snažit se dodržet rozpočtový plán. Obce jsou součástí ekonomického procesu. S rozvojem území obce je úzce spjato ovlivňování ekonomicko-sociálního rozvoje.⁶³

3.4.2.1 Rozpočtové hospodaření

Hospodaření s financemi je spjato s nutným racionálním zvážením neodkladných potřeb. Souvisí to s alokací, distribucí a stabilizací veřejných financí. Sestavování územního rozpočtu obce a hospodaření podle něj je ze zákona povinné. Obec si tak musí sestavit svůj rozpočet jako nástroj finančního hospodaření na celý kalendářní rok, ve kterém je soustředěn hlavní objem finančních prostředků. Tento fakt je podmínkou, aby obec mohla mít oddělené hospodaření od státu a tím i státního rozpočtu. Z toho plyne jistá finanční odpovědnost. Hospodaření obce by mělo být účelné a v souladu se zásadami dobrého hospodáře. Rozpočet je tedy možno chápat jako nástroj zabezpečení a financování obecní politiky, který je ve shodě s plánovanými příjmy a výdaji obce.⁶⁴

⁶² HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 162-164.

⁶³ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. s. 21 a 69.

⁶⁴ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 124-138.

Rozpočet je tokovou veličinou a to z toho důvodu, že za rozpočtové období se z plynoucích příjmů plynule hradí výdaje. Z tohoto ohledu je rozpočet obce bilancí, bilancující příjmy a výdaje. Další funkcí rozpočtu je jeho úloha jako finančního plánu. Finanční plán „*by měl zajistit solventnost obce a to tak, že připouští pouze ty výdaje obce, které jsou kryty příjmy, které lze reálně očekávat; existujícími rezervami; eventuálně půjčkami, které lze získat a splatit.*“⁶⁵ Mezi výše uvedené funkce lze zařadit také rozpočet ve formě nástroje prosazování cílů. Jde např. o zaměření činností obce během rozpočtového období, poskytnutí ucelených informací o finanční situaci obce a jejích plánech, což následně představuje měřítko efektivnosti pro obec.

Při sestavování rozpočtu obce, upřesnění příjmů a výdajů a hospodaření s prostředky rozpočtu se řídí výkonné orgány obce především zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů⁶⁶. Tento zákon také umožňuje obci sestavit rozpočtový výhled na 2 až 5 let, které následují po roce, na který je rozpočet sestaven.

Samotná tvorba rozpočtu se řídí jistými zásadami. A to zásadou: každoročního sestavování a schvalování rozpočtu, reálnosti a pravdivosti, účelovosti, úplnosti, jednotnosti, vyrovnanosti z dlouhodobého hlediska a v neposlední řadě zásadou veřejnosti.

Rozpočet je součástí rozpočtového procesu, který prochází etapou sestavení návrhu rozpočtu v souladu s vyhláškou Ministerstva financí, etapou projednání a schválení, publikací, hospodaření podle něj – plnění, za které odpovídají výkonné orgány, následné kontroly hospodaření a hodnocení. Rozpočtový proces představuje nezbytný průběh pro řízení hospodaření obce.

Konkrétní hospodaření se pak řídí zásadou efektivnosti a hospodárnosti, omezení přesunů výdajů a stanovení pravidel týkajících se dočasného rozpočtu.

Z obsahové stránky je rozpočet tvořen *příjmy, výdaji a ostatními peněžními operacemi*. Příjmy jsou tvořeny ve stručnosti z vlastního majetku a hospodářské činnosti, výnosů z poplatků a daní, dotací a peněžních darů. Vzhledem k tomu, že obce nejsou finančně soběstačné a mají do jisté míry omezené pravomoci při ovlivňování příjmů, je příjem nutno minit jako jisté rozpočtové omezení. Výdaje můžeme členit na *běžné, kapitálové*

⁶⁵ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. s. 54.

⁶⁶ zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

(investice, nákup cenných papírů, aj.) a *mandatorní*, poskytnuté na základě právních předpisů.⁶⁷

Hospodaření může být odděleno do dvou částí – běžné a investiční. Běžný (provozní) rozpočet zahrnuje běžné příjmy a běžné výdaje, kdy se většina z nich opakuje a vztahuje se k danému rozpočtovému roku. Na obrázku 3.1 jsou uvedeny hlavní skupiny běžných příjmů a výdajů.

Obrázek 3.1 Schéma běžného rozpočtu

| Schéma běžného rozpočtu | |
|---|---|
| Příjmy | Výdaje |
| <ul style="list-style-type: none"> • daňové: <ul style="list-style-type: none"> - svěřené daně - sdílené daně - místní (a regionální) daně - správní poplatky (daně) • nedaňové: <ul style="list-style-type: none"> - uživatelské poplatky za služby - příjmy z pronájmu majetku - příjmy od vlastních neziskových organizací - zisk z podnikání - ostatní • přijaté transfery: <ul style="list-style-type: none"> - běžné dotace ze státního rozpočtu - běžné dotace ze státních fondů - od územních rozpočtů - ostatní běžné příjmy (nahodilé, přijaté dary, sankce apod.) | <ul style="list-style-type: none"> - všeobecné veřejné služby (veřejná správa apod.) - veřejný pořádek (policie, hasiči apod.) - vzdělání - péče o zdraví (veřejné zdravotnictví atd.) - bydlení - komunální služby - na podnikání - ostatní běžné výdaje (nahodilé, placené pokuty apod.) - placené úroky - běžné dotace jiným rozpočtům |
| (Saldo – přebytek) | (Saldo – schodek) |

Zdroj: Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe, s. 62.

Druhou částí hospodaření – investiční částí, jsou vyjádřeny vztahy týkající se financování investičních potřeb, které už však přesahují období jednoho rozpočtového roku. Tyto vztahy se zachycují v kapitálovém rozpočtu, jehož schéma zachycuje obrázek 3.2. Jedná se převážně o jednorázové a dlouhodobé příjmy a výdaje, protože výdaje investičních projektů zaujímají značnou část rozpočtu.⁶⁸

Obrázek 3.2 Schéma kapitálového rozpočtu

| Schéma kapitálového rozpočtu | |
|--|---|
| Příjmy | Výdaje |
| <ul style="list-style-type: none"> - z prodeje majetku - kapitálové přijaté dotace z rozpočtové soustavy - příjmy z půjček apod. - příjmy z emise vlastních obligací - přebytek běžného rozpočtu - dary na investice apod. | <ul style="list-style-type: none"> - na investice - kapitálové dotace jiným rozpočtům - na nákup obligací, akcií - poskytované střednědobé a dlouhodobé půjčky - splátky dříve přijatých půjček - krytí deficitu běžného rozpočtu |

Zdroj: Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe, s. 63.

⁶⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 124-138.

⁶⁸ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. s. 61-63.

Povinností obce je, aby uskutečňovala své finanční hospodaření ve shodě se schváleným rozpočtem. Další nezbytností, kterou je nutno zmínit, je kontrola a přezkum hospodaření. Ať už to auditorskou společností nebo krajským úřadem v rámci kompetencí přenesené působnosti. To je však na rozhodnutí obce, jaký institut si pro svou kontrolu zvolí.⁶⁹

3.4.2.2 Hospodaření s obecním majetkem

Mezi obcemi v rámci ČR existují zřejmé rozdíly v objemu vlastněného majetku. Je však jedno, jak velký majetek je. Důležitá je jeho existence v obci. Majetek a jeho vlastnictví totiž představují hlavní podmínku pro možnou existenci obce a to tak, aby obec nebyla státní subjekt. Jak bylo již výše zmíněno, veškeré operace týkající se majetku, jsou prováděny pouze na základě vlastnických práv obce k danému majetku. Od roku 1950 byl veškerý majetek obcí znárodněn a obce tento „státní“ majetek pouze spravovaly. Po roce 1989 byl majetek však navrácen zpět a to ze zákona nebo rozhodnutím. Jednalo se převážně o majetek historický, stavby, pozemky, bytový fond, objekty bytové výstavby apod. Postavení obcí v pozici vlastníků majetku je uvedeno v Ústavě ČR, Listině základních práv a svobod a v zákoně o obcích.

Obecní majetek může být v několika formách. Majetek ve formě *nemovitosti* (půda, lesy, budovy), *movité věci* (zařízení, stroje a počítače) nebo majetek ve formě *nehmotného majetku*, finančních investic nebo majetkových práv.⁷⁰

„Nakládání s majetkem je v kompetenci zastupitelstva obce.“⁷¹ Avšak ne v zájmu jeho vlastním, ale v zájmu všech občanů obce jako majetku tohoto společenství. Dále: „Hospodaření s majetkem by mělo vycházet z dlouhodobých strategií a priorit územních samospráv, vyjádřených v programech rozvoje obcí a krajů, v územních plánech, regulačních plánech, cenové mapě, rozpočtovém výhledu apod.“

Orgány s majetkem hospodaří a využívají jej k zajištění veřejných statků a zároveň jej mohou využívat jako zdroj příjmů do svého rozpočtu formou jeho pronájmu. Vhodné hospodaření s majetkem může mít efekt ve formě zvýšení příjmů rozpočtu obce a vylepšit celkové rozpočtové hospodaření. Obec se svým statutem právní subjektivity může s majetkem nakládat dle svého uvážení – nakupovat, prodávat, pronajímat i darovat.

⁶⁹ § 41 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. s. 351-365.

⁷¹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. s. 212.

Vše však v rámci smluvních vztahů.⁷² Majetek by měl být využíván hospodárně a účelně v souladu se zájmy a úkoly obce v závislosti na její působnosti.

Majetek obce podporuje výkon vlastní samosprávy obce (budova obecního úřadu). Je veden v evidenci majetku díky nutné inventarizaci majetku a pasportizaci⁷³ a je náležitě oceněn. Za obecní statek je považován tehdy, slouží-li k zajištění potřeb jednotlivým občanů. Majetek se stává obecním statkem veřejným, slouží-li všem občanům (např. park). Obec musí pečovat o rozvoj a zachování majetku ze zákona.⁷⁴

3.5 Kontrola činností územně samosprávných celků

V současnosti je kladen stále větší důraz na vyšší kvalitu výkonu veřejné správy. Požaduje se především přiblížení veřejné správy občanovi a jednoznačnost v rámci probíhajících procesů ve veřejné správě. Na kontrolu jako takovou lze nahlížet jak ze strany profesionální, tak ze strany laické veřejnosti. Profesionální kontrola spadá do činností odborných kontrolních orgánů. U v pořadí druhé zmíněné alternativy kontroly jde o občanskou kontrolu, prováděnou samotnými občany jako fyzickými osobami, která je podložena zákonem⁷⁵.

Smyslem kontroly je zjistit, jestli je orgány územně samosprávných celků dodržována zákonná legislativa. Především při výkonu samostatné působnosti.⁷⁶

Zvláštním případem kontroly je prověření hospodaření obcí a krajů za uplynulý rok v rámci samostatné působnosti obce. Je to součástí povinnosti chránit majetek obce. Tento druh kontroly je u obcí prováděn krajským úřadem v přenesené působnosti. Za obecný kontrolní orgán lze označit i radu obce. Neméně podstatným kontrolním orgánem je také finanční výbor, zřízený z iniciativy zastupitelstva obce.

V tomto ohledu je nahlíženo mimo zákonnosti také na efektivnost a hospodárnost – soulad hospodaření s finančními prostředky podle přijatého rozpočtu na rozpočtové období. Z věcného hlediska je nahlíženo na dodržení účelu poskytnutých dotací.⁷⁷

⁷² tamtéž. s. 201-212.

⁷³ pasportizace – pojem pro pasport majetku, neboli seznam majetku

⁷⁴ HAVLAN, Petr et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. Praha: Linde Praha, a. s., 2008. s. 107-108.

⁷⁵ zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁶ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2009. s. 174-177.

⁷⁷ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. s. 249-255.

3.5.1 Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce

Jelikož samostatná působnost je v kompetencích jen obce a stát do ní nemůže nijak zasahovat, dozor nad samostatností obce ze strany státu vychází pouze z principu kontroly dodržování zákonnosti a ústavnosti. Ministerstvo vnitra je tak jediným oprávněným orgánem pro kontrolu. Jedná-li se však o obecně závazné vyhlášky, dozorným orgánem se stává zastupitelstvo kraje.⁷⁸

⁷⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 230-234.

4 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST Z HLEDISKA HOSPODAŘENÍ OBCÍ TOVAČOV A TUČÍN

Ve čtvrté kapitole této bakalářské práce jsou využity znalosti z kapitoly třetí, týkající se obce a její samostatné působnosti. Prakticky to je aplikováno na dvou obcích – Tovačov a Tučín se zaměřením na jejich hospodaření. Tyto obce jsou z regionu mého bydliště. V úvodních částech podkapitol je každá z obcí charakterizována a následně je navázáno na samostatnou působnost prostřednictvím jejích orgánů. Poté jsou kapitoly směřovány k hospodaření těchto obcí a to jak z rozpočtového hlediska a plnění cílů, tak z majetkového hlediska.

4.1 Charakteristika obce Tovačov

Tovačov, někdy nazýván jako „město pod Spanilou věží“ se rozprostírá v samém centru Moravy. Jeho polohu lze označit za významně strategickou, je totiž křižovatkou čtyř měst – krajského města Olomouc, města Kroměříž, Prostějov a Přerov. Tovačov spadá pod Olomoucký kraj a dříve byl součástí bývalého okresu Přerov. Leží v nadmořské výšce 201 m n. m. při soutoku řeky Bečvy a Moravy. Lokalizace města Tovačov je přílohou č. 1.

Tovačov je dle zákona o obcích městem, jelikož obec má, či měla alespoň 3 000 obyvatel. I když je Tovačovu přiřknut status města, typ města – ostatní obec, hovoří se o něm jako o městečku.

Tovačov je členem mikroregionu Střední Haná, který je tvořen celkem 16 městy a obcemi. Impulzem mikroregionu je účinnější čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu a z fondů Evropské unie. Mikroregion je cílený zejména na rozvoj samosprávy obcí, infrastruktury, na rozvoj životního prostředí, hospodářského a společenského života a podporu ekonomického rozvoje obcí.⁷⁹

Rybníkářstvím proslulé město se pyšní čtyřmi rybníky, z nichž největší čítá rozlohu 154 ha, a každoročně se zde konají výlovy. Ne méně známá Tovačovská jezera, mají celkovou rozlohu 328 ha a část slouží k těžbě šterku a část vlastní společnost Vodovody a kanalizace Přerov a. s., jako významný vodárenský zdroj.

⁷⁹ Mikroregion Střední Haná. *Vznik mikroregionu* [online]. © 2012 [cit. 2012-04-07]. Dostupné z: <http://www.strednihana.cz/index.php?nid=2947&lid=cs&oid=328110>.

4.1.1 Od historie po současnost

Městečko lze ztypizovat jako nejstarší renesančně pojaté urbanistické založení v našich zemích s velice bohatou historií. V minulosti mělo toto historické město mnohem větší význam než dnes. Již z počátku 13. století (z roku 1203) pochází první historická zmínka, avšak díky archeologickým nálezům je patrné, že historie osídlení Tovačova je mnohem starší. V 15. století věnoval král Jiří z Poděbrad své rodné sídlo Tovačov Ctiboru Tovačovskému do dědičného užívání. Ctibor Tovačovský byla významná osobnost té doby. Díky své funkci zemského hejtmána na Moravě prakticky vládl celé zemi. V roce 1470 zasáhl město požár a o pět let později bylo založeno Nové město, jehož centrum tvořilo náměstí, které má tutéž podobu dodnes a patří k nejstarším náměstím v celé ČR. Bitvu u Tovačova z roku 1866 připomíná několik památníků. Za zmínku také stojí Tovačovský zámek se svou 96 m vysokou a štíhlou Spanilou věží, kterou lze vidět již z dálky a tvoří dominantu města. Vstupní část zámku se řadí mezi nejstarší renesanční památky na sever od Alp a v zámecké dubové aleji nalezneme duby až 500 let staré. Od roku 1994 je zámek součástí majetku města.⁸⁰

Současné městečko se postupně mění z malé ospalé obce na moderní a příjemné městečko. Klidné místo s krásnou přírodou, které nabízí veškerou infrastrukturu – základní a mateřskou školu, banky, bankomaty, lékaře a lékárnu, poštu a několik menších obchůdků. Pro volný čas jsou k dispozici hřiště, sportoviště, muzeum, knihovna. Mimo to je zde umístěn domov s pečovatelskou službou i domov důchodců. Dnešní Tovačov je velice bohatý na kulturní a společenské aktivity.⁸¹

Územní základ obce se statusem města se rozprostírá na jednom katastrálním území s rozlohou 2 276 ha. Území tvoří rovinatá krajina s četnými vodními a lesními plochami. Ornou půdou je pokryta polovina katastrálního území. Tovačov má vytvořen svůj územní plán z roku 2010, který byl spolufinancován z prostředků získaných od Evropské unie a ze státního rozpočtu. Současný Tovačov se dělí na dvě městské části: Tovačov I - Město a Tovačov II - Annín.

Osobní základ každé obce tvoří obyvatelstvo. V Tovačově žije v současné době okolo 2 500 obyvatel. V minulosti byl trend počtu obyvatel prudce kolísavý. V posledních letech

⁸⁰ Tovačov – město pod Spanilou věží [online]. © 2007-2012 [cit. 2012-04-07]. Dostupné z: http://www.tovacov.cz/article/123/cs/o_meste/historie.

⁸¹ KLIMT, René. *Historické město Tovačov* [online]. © 2012 [cit. 2012-04-07]. Dostupné z: <http://www.tovacov.com/>.

dochází k úbytku populace v obci (viz Tabulka 4.1). Nezaměstnanost v obci se pohybuje mírně nad 10%. Zhruba 67% obyvatel je v produktivním věku a průměrný věk obyvatel je 37 let.

Tabulka 4.1 Vývoj počtu obyvatel města Tovačov

| Rok | 1850 | 1900 | 1950 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | ... | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|-----|------|------|------|------|
| Počet obyvatel | 1891 | 3009 | 2708 | 2784 | 3319 | 3057 | 2673 | ... | 2577 | 2575 | 2554 | 2536 |

Zdroj: Vlastní zpracování dle http://www.czso.cz/cz/obce_d/index.htm [cit. 2012-04-07].

4.1.2 Orgány obce Tovačov a obecní působnost

Postavení a působnost města Tovačov jsou upraveny zákonem o obcích spolu s dalšími předpisy, vydanými orgánem veřejné moci. Tovačov samostatně spravuje své záležitosti prostřednictvím svých orgánů. Na svém území má město okolo 2 500 obyvatel a to znamená, že nejvyšší orgán – zastupitelstvo – má povolen počet členů v rozmezí 7 až 15. V rámci současného volebního období, které trvá do roku 2014, má zastupitelstvo města Tovačov 15 členů⁸². Z toho plyne 5 členná rada města, jejímž výsledkem za rok 2011 bylo celkem 16 usnesení. Pod zastupitelstvo města Tovačov spadá kontrolní a finanční výbor. Ve městě fungují komise rady města – Komise pro kulturu, sport a cestovní ruch; Komise stavební a životního prostředí; Komise pro styk s veřejností; Komise pro rodinu; Povodňová komise. Orgánem města Tovačov je také 5 členná odborná pracovní skupina: Pracovní skupina pro obnovu městské památkové zóny. Schéma je přílohou č. 2.

Samospráva je vykonávána Městským úřadem Tovačov. Chod jednotlivých odborů zajišťuje městský úřad společně s jeho zaměstnanci. Starosta města Tovačov, zastupující město navenek, tak jako v každé obci dle zákona, jmenoval tajemníka úřadu. Veřejná správa je vykonávána částečně přímo ve městě Tovačov (Stavební úřad, Matriční úřad) a zbývající část veřejné správy je příslušná městu Přerov. Příslušnou obcí s rozšířenou působností pro Tovačov je tedy město Přerov. Obcí s pověřeným obecním úřadem je město Kojetín.

⁸² Vítěznou stranou se ve volbách do zastupitelstva v roce 2010 stala Občanská demokratická strana. Na druhém místě se umístila Česká strana sociálně demokratická. Počet mandátů v zastupitelstvu pro obě strany je shodný.

4.2 Hospodaření obce Tovačov

Město Tovačov v rámci svého hospodaření a sestavování rozpočtu vychází z rozpočtového výhledu, předložených požadavků. Pokud vzniknou městu v průběhu roku větší příjmy, než byly plánovány, zařazuje město Tovačov další výdaje, které vychází ze schváleného strategického plánu rozvoje města.

4.2.1 Rozpočet a rozpočtový proces

Rozpočet je sestavován každoročně na nový kalendářní rok a při sestavování rozpočtu se město Tovačov řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Rozpočet města Tovačov na rok 2010 byl schválen na veřejném zasedání zastupitelstva bez jakýchkoli připomínek ze strany občanů a zastupitelů dne 25. 1. 2012. V průběhu roku musel být upraven pěti rozpočtovými opatřeními. V roce 2010 město Tovačov posílilo svůj rozpočet o úvěr v celkové výši 4 000 000 Kč. Pořízení tohoto úvěru mělo svůj účel – vybudování jednostranného chodníku v místní části Tovačov – Annín a k rekonstrukci veřejného osvětlení.

Dne 24. 1. 2011 byl zastupitelstvem města schválen rozpočet na rok 2011 opět bez jakýchkoli připomínek. Rozpočet byl pětikrát upraven rozpočtovými opatřeními.

Celkové příjmy města se v obou letech pohybují v rozmezí třiceti a třiceti pěti milionů korun (rok 2010: 35 867 348,40 Kč; rok 2011: 31 510 964,24 Kč). Podle procentuálního vyjádření plnění rozpočtových příjmů, v závislosti na upraveném rozpočtu, se hodnoty blíží k 100%, konkrétně pro rok 2010 činí plnění 99,68% a pro rok 2011 99,4%.

Výdaje města v roce 2010 byly větší než celkové příjmy a ve výsledku hospodaření se to projevilo schodkem ve výši 2 592 309,20 Kč. Rok 2011, dá se říci, byl opakem roku 2010. Příjmy byly větší než výdaje a městu vznikl přebytek finančních prostředků celkem 4 004 410,80 Kč. Takto vzniklý přebytek byl použit na úhradu splátky úvěru, který si město Tovačov vzala v roce 2010 a zbývající prostředky byly převedeny do fondu rezerv a rozvoje (viz Tabulka 4.2).

Tabulka 4.2 Rekapitulace příjmů, výdajů a financování města Tovačov za rok 2010 a 2011 (v Kč)

| Položka | 2010 | % plnění k uprav. rozp. 2010 | 2011 | % plnění k uprav. rozp. 2011 |
|------------------------------|-----------------------|------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|
| Třída 1 – Daňové příjmy | 23 836 152,26 | 99,87 | 23 071 238,72 | 99,12 |
| Třída 2 – Nedaňové příjmy | 5 552 496,34 | 98,64 | 5 494 614,52 | 100,14 |
| Třída 3 – Kapitálové příjmy | 892 045,00 | 99,98 | 0 | |
| Třída 4 – Přijaté dotace | 5 586 654,80 | 99,86 | 2 945 111,00 | 100,27 |
| Příjmy celkem | 35 867 348,40 | 99,68 | 31 510 964,24 | 99,40 |
| Třída 5 – Běžné výdaje | 33 616 612,17 | 94,68 | 27 187 878,44 | 91,41 |
| Třída 6 – Kapitálové výdaje | 4 843 045,43 | 99,95 | 318 675,00 | 99,59 |
| Výdaje celkem | 38 459 657,60 | 95,31 | 27 506 553,44 | 91,50 |
| Saldo příjmů a výdajů | - 2 592 309,20 | | 4 004 410,80 | |
| Třída 8 – financování: | | | | |
| Úvěr – chodník Annín | 4 000 000,00 | 100,00 | - | - |
| Splátky úvěrů a půjček | - 2 500 008,00 | 100,00 | - 3 291 682,00 | 94,05 |
| FRR – prostředky z min.let | 1 092 317,20 | 63,84 | - 712 728,80 | 38,30 |
| Financování celkem | 2 592 309,20 | 59,32 | - 4 004 410,80 | |

Zdroj: Vlastní zpracování dle finančních výkazů města Tovačov

4.2.1.1 Rozpočtové příjmy města Tovačov

Daňové příjmy je možné obecně dělit. První kategorie daňových příjmů představuje nárok obce na díl výnosů z daní státu, který je stanoven každé obci dle koeficientu. V obou letech byly daňové příjmy poměrně stejné a tvořily největší podíl na celkových příjmech. V roce 2010 to bylo 66,5%, v roce 2011 73,3%. Nejvíce se na daňových příjmech města podílí DPH a daň z příjmů FO a PO. Ne o moc menší podíl má také daň z nemovitostí.

Procento **nedaňových příjmů** města v obou letech je v rozmezí 15 – 17%. Jde o druh příjmů, které jsou ne tak stabilní, jako daňové, u kterých je jistota přidělení ze státního rozpočtu. Velikost tohoto druhu příjmů je ovlivněna převážně pronájmem pozemků, ostatních nemovitostí, jejích částí a pronájmem movitých věcí.

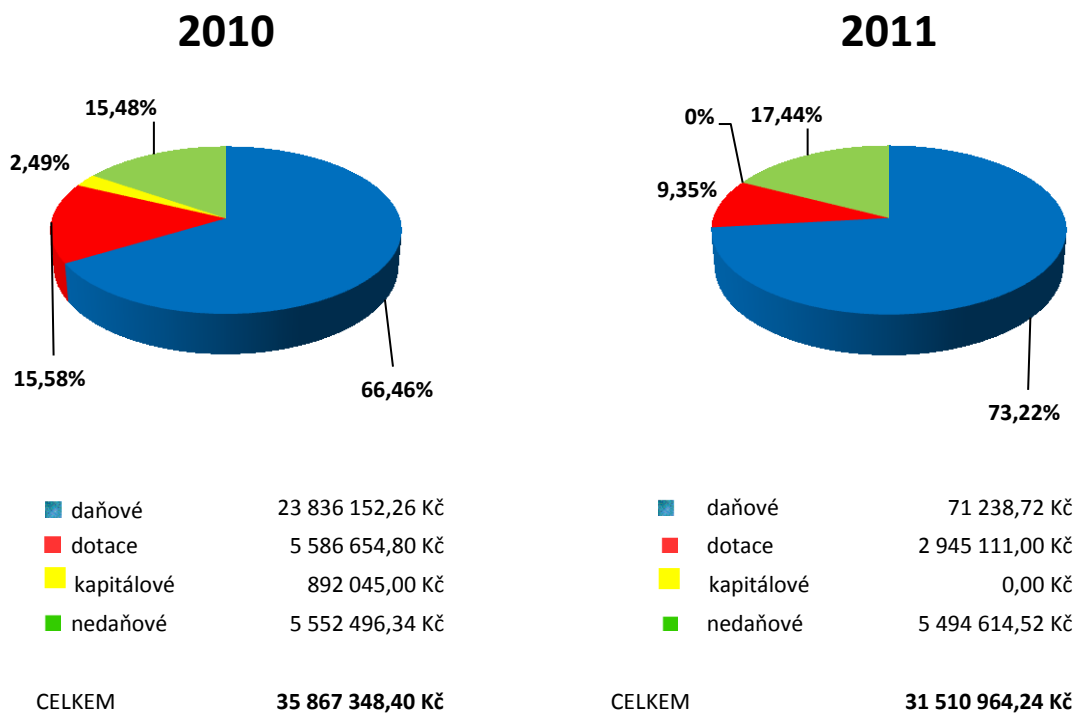
Za sledované období roku 2011 nevykázalo město Tovačov žádné **kapitálové příjmy**. Posledním příjmem tohoto druhu byl však vykázán v roce 2010 ve výši téměř 900 000 Kč (byly prodány pozemky a dlouhodobý hmotný majetek).

Dotační zdroje jsou pro město důležitým prvkem rozpočtového období každého roku. V roce 2010 obdrželo město dotace investičního i neinvestičního charakteru prostřednictvím kraje, tak ministerstev, úřadu práce, státního rozpočtu a obcí v celkové

výši 4 777 454 Kč. Pro období roku 2011 získalo město poměrně menší část – 2 952 111 Kč. Přehled dotací shrnuje příloha č. 3.

Celkový přehled příjmů za období roku 2010 a 2011 je znázorněn v grafu 4.1.

Graf 4.1 Příjmy města Tovačov za rok 2010 a 2011



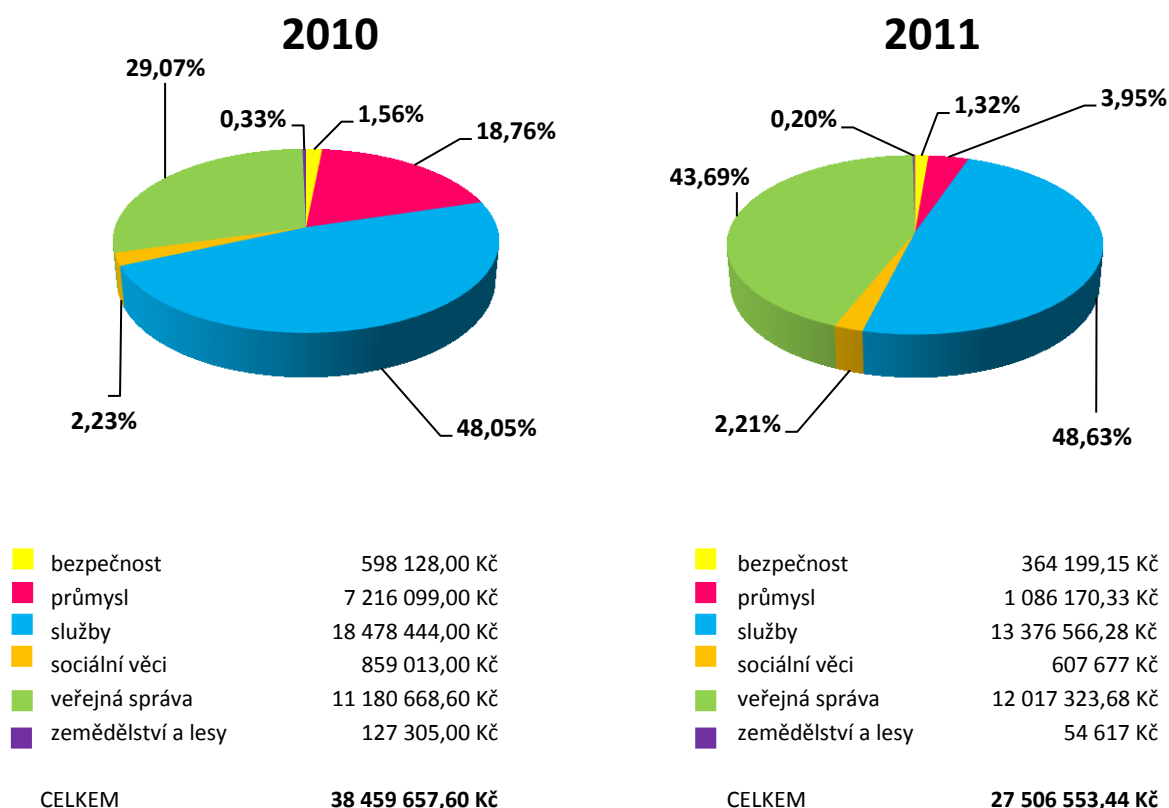
Zdroj: Vlastní zpracování dle finančních výkazů obce Tovačov za rok 2010 a 2011

4.2.1.2 Rozpočtové výdaje města Tovačov

Analýzy výdajů města Tovačov umožňuje nahlédnout na výdaje ve formě běžné: kapitálové anebo ve formě dle funkčního třídění skladby rozpočtových výdajů. První výše zmíněná forma vyjadřuje, že běžné výdaje jsou sedm krát větší, než ty kapitálové. V roce 2011 jsou běžné výdaje téměř osmdesáti pěti násobkem výdajů kapitálových.

Procentuální zastoupení výdajů jednotlivých funkčních složek je patrné v grafu 4.2.

Graf 4.2 Výdaje města Tovačov za rok 2010 a 2011 podle funkčního třídění



Zdroj: Vlastní zpracování dle finančních výkazů města Tovačov za rok 2010 a 2011

4.2.2 Majetek obce

Ekonomický předpoklad pro existenci obce představuje právě majetek. Každá obec musí mít sobě odpovídající majetkovou základnu. Právě díky majetku může obec ovlivňovat svůj rozvoj, ať už to sociální či ekonomický.

Majetek a s ním spojené hospodaření jsou zdrojem vlastních příjmů obce, které jsou přímo začleněny do rozpočtu obce. Takto začleněné příjmy se nemohou účelově využít a nebude tak hospodaření s obecním majetkem zhodnoceno stejným způsobem, jako ostatní příjmové položky rozpočtu. Financování majetku tak nebývá upřesněno.

Město Tovačov eviduje svůj veškerý majetek v bilanci. Nemovitý majetek je evidován u Katastrálního pracoviště Přerov. Celková výše i výčet jednotlivých položek majetku obce Tovačov je zřejmý z bilance za rok 2010 a 2011 v příloze č. 4.

Město Tovačov je vlastníkem několika budov a pozemků, které přenechává do užívání jiným subjektům ve formě pronájmu. Z takto realizovaných nájmu jsou příjmy vykázány

do rozpočtu města. Město vlastní mimo tohoto hmotného majetku také finanční majetek ve formě listinných akcií společnosti Vodovody a kanalizace Přerov, a. s. v hodnotě 19 466 644,10 Kč. Nemovitosti ZŠ a MŠ jsou přenechány městským úřadem do správy příspěvkové organizace ZŠ a MŠ Tovačov.

4.3 Charakteristika obce Tučín

Obec Tučín leží ve střední části Moravy, historicky nazývané Haná. Spadá do bývalého okresu Přerov a náleží pod Olomoucký kraj. Charakter krajiny, v níž obec leží, je rovinný. Tučín najdeme asi 5 km východním směrem od Přerova, v nadmořské výšce 243 m n. m. V jižní části obce pramení Tučinský potok. Tučín sousedí se třemi obcemi vzdálené v okruhu 1 – 3 km. Lokalizace obce Tučín je přílohou č. 1.

Tučín je členem mikroregionu Pobečví spolu s dalšími 11 obcemi. V rámci mikroregionu jsou zpracovávány projekty řešící např. společenskou, kulturní či sportovní vybavenost, dopravní infrastrukturu aj. Stěžejní je koncepce týkající se opatření hospodářského rozvoje tohoto mikroregionu a zároveň členských obcí.⁸³ Členství v mikroregionu není jediné a Tučín je tak členem MAS Záhoří-Bečva, Spolku pro obnovu venkova, Svazu měst a obcí.

Tučín má na svém území hned několik památkových objektů, které jsou zapsané v Ústředním seznamu kulturních památek ČR. Na jihu obce roste už více jak 200 let památný strom Janáčkova Lípa. V obci nalezneme také sochy z 18. století – sochu svatého Izidora a sochu svatého Jana Nepomuckého.

4.3.1 Od historie po současnost

Pozornost člověka přitahovala obec Tučín již od pradávna. Katastrální území obce bylo osídleno již v pravěku. Nejstarší písemná zmínka o obci se datuje z roku 1351. Území obce Tučín bylo ve vlastnictví hned několika významných osobností. V průběhu 14., 15. a 16. století bylo území obce ve vlastnictví pánů z Nákla a Viléma z Pernštejna. Území obce se tak stalo součástí helfštýnského panství, které v 16. století Pernštejnové prodali. Před třicetiletou válkou byl Tučín rozdělen na tři díly, které byly ve vlastnictví panství domažlického, želatovického a třetí díl tvořil svobodný dvůr. V roce 1917 bylo želatovické panství společně s Tučínem prodáno agrární bance.

⁸³ Mikroregion Pobečví. *Informace o mikroregionu* [online]. © 2012 [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://www.pobecvi.cz/index.php?nid=5571&lid=cs&oid=809806>.

V 70. letech 20. století byly sloučeny národní výbory v Želatovicích, Tučíně a Podolí. Tento svazek se po patnácti letech rozpadl. Ovšem během tohoto svazku byla vybudována kanalizace a vodovod. Od roku 1991 je Tučín samostatnou obcí I. typu a funguje jako územně samosprávný celek. Jednou z prvních velkých investic po osamostatnění Tučina byla plynofikace v letech 1993 – 1995 a o dva roky později zavedení nového telefonního vedení.

Sféra školství a vzdělávání v obci není příliš zastoupena, jen v minimálním měřítku. Svépomocí občanů byla zbudována v roce 1967 mateřská škola, která je již devatenáct let samostatným právním subjektem. Pro kulturní vyžití slouží sál obecního úřadu a také místní knihovna. Pro sportovní vyžití jsou zde 2 víceúčelová hřiště, tělocvična a koupaliště, jehož zvláštností je napájení minerální vodou o teplotě 21°C z travertinového lomu. Z hlediska dopravní obslužnosti zde jezdí místní autobusová doprava.

V posledním desetiletí prošla obec Tučín velkou proměnou a její vzhled a funkčnost byly cílem investic obce. V průběhu let 2002 – 2004 byly vysázeny krajnice cest stromořadím a došlo k ozelenění návsi, čímž obec kladla důraz a stále klade na životní prostředí. Mimo jiné obec plnila své cíle v oblasti zlepšení místních komunikací, chodníků, veřejného prostranství či zbudování víceúčelového sportovního hřiště. Obec obnovila také lidové tradice. V letech 2005 – 2006 se obec v rámci svých investičních akcí zaměřila na občanskou vybavenost. Hlavní záměr byl zbudování požární zbrojnice, knihovny a rozšíření sálu budovy Obecního úřadu. Tyto záměry byly uskutečněny prostřednictvím dotací z Programu obnovy venkova.⁸⁴

V důsledku výše zmíněných investic a zásahů do původního stavu obce získala obec Tučín několik významných ocenění v soutěži Vesnice roku, pořádanou Ministerstvem pro místní rozvoj společně s ostatními subjekty. V roce 2007 získala ocenění Modrou stuhou a to za společenský život v obci. O rok později v rámci Olomouckého kraje obdržela FULÍNOVU cenu za nejlepší květinovou výzdobu obce. V roce 2009 obec Tučín získala zlatou stuhu jako vítěz krajského kola a obdržela první místo celostátního kola Vesnice roku 2009 ČR. Tučín tak právem užívá titul „Vesnice roku 2009 ČR“. Cílem této soutěže je podpora rozvoje obce. Hodnotí se podoba obce, kulturní a sportovní aktivity. Tučín tak díky svým investičním aktivitám popsaných výše za období 2002 – 2006 získal

⁸⁴ Tučín – oficiální webové stránky obce. *Historie obce* [online]. © 2012 [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://www.tucin.cz/index.php?nid=5609&lid=cs&oid=802825>.

prestižní titul a dvoumilionovou dotaci na připravované projekty.⁸⁵ Obec Tučín byla také oceněna Evropskou pracovní společností pro rozvoj venkova a obnovu vesnice Evropskou cenou obnovy vesnice 2010 za komplexní rozvoj vesnice vynikající kvality.⁸⁶ Dá se konstatovat, že obec Tučín tak plní svou samostatnou působnost v rámci rozvoje obce na výbornou.

Územní základ obce

Obec Tučín představuje územně samosprávný celek. Jak bylo výše zmíněno, ze zákona plyne, že každá obec musí mít alespoň jedno katastrální území. Celková katastrální plocha území obce Tučín je 487 ha. Katastr obce se rozkládá na úrodném černozemním typu půdy. 75% území zabírá orná půda. Pro tuto oblast je typické intenzivní zemědělské využití a dá se říci, že Tučín je zemědělskou obcí. Zajímavostí také je travertinový lom na severu obce, kde byla těžba ukončena v 80. letech 20. století.⁸⁷

V roce 2004 byla zahájena Komplexní pozemková úprava. V rámci této úpravy je řešeno katastrální území jako jeden celek a hlavním cílem je uspořádání vlastnických práv k pozemkům.

Název obce je společný faktor všech obcí pro jejich odlišení. Každý její název má svůj původ. Největší pravděpodobností vzniku názvu „Tučín“ je spojení osobního jména „Tucha“ (odvaha) a přípony – ín. V historii si název obce prošel několika stádii od názvu „Tuczin“, „Tutschin“ až po současný „Tučín“. Obec Tučín je svým názvem jedinečná v ČR, i v zahraničí.⁸⁸

Osobní základ obce

V současnosti žije v obci okolo 440 obyvatel s trvalým bydlištěm. Demografický vývoj se v obci během několika let pohybuje v rozmezí okolo 430 – 450 obyvatel a vývojový trend je poměrně stálý. Oproti tomu v minulosti měl trend kolísavý charakter. V počátku rostoucí, ale v průběhu 20. století až do současnosti počet obyvatel klesá (viz Tabulka 4.3). Průměrný věk obyvatel je 36 let a produktivního věku dosahuje okolo 338 obyvatel. Ekonomická úroveň obyvatel je ovlivněna především situací na trhu práce. Nedostatek

⁸⁵ FIŠEROVÁ, Eva. *Tučín – vesnice roku 2009* [online]. © 2010 [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/tucin-vesnice-roku-2009.aspx>.

⁸⁶ *Tučín se v „evropské vesnici roku“ probojoval až do finále* [online]. [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Pro-media/Tiskove-zpravy/2010/Tucin-se-v--evropske-vesnici-roku--probojoval-az-d>.

⁸⁷ Tučín – oficiální webové stránky obce. *Historie obce* [online]. © 2012 [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://www.tucin.cz>.

⁸⁸ tamtéž.

pracovních míst, ať už to v samotné obci nebo blízkém městě Přerov způsobuje odchod občanů do větších měst. Potvrzuje to také celkový přírůstek obyvatel v obci Tučín v letech 2008 a 2009, kdy byl celkový přírůstek záporný (pro danou obec to představovalo snížení počtu obyvatel o 3,2%).⁸⁹ I když je Tučín zemědělskou obcí, pracovní využití v této oblasti je pro obyvatele omezené. Většina občanů tak dojíždí za prací do města Přerova a jeho okolí. Obec Tučín tak využila v roce 2010 možnosti projektu Veřejně prospěšné práce, jehož realizátorem byl Evropský sociální fond. Vznikala tak v obci pracovní místa, která byla zaměřena na úklid komunikací a údržbu zeleně. Toto zaměření bylo velkým přínosem pro obec, stejně tak jako finanční podpora z ESF a ze státního rozpočtu ČR. V roce 2011 však veřejně prospěšné práce nebyly realizovány, jelikož podle § 112 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, může zaměstnavatel, čili obec Tučín, vytvářet tato místa nejdéle na 12 po sobě jdoucích měsíců. Uchazeči, kteří už pracovali předchozí rok, nemohli být v roce 2011 zaměstnáni a v obci pracovali jen brigádníci.

Tabulka 4.3 Vývoj počtu obyvatel obce Tučín

| Rok | 1850 | 1900 | 1950 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | ... | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|-----|------|------|------|------|
| Počet obyvatel | 375 | 510 | 497 | 536 | 502 | 458 | 450 | ... | 454 | 444 | 430 | 439 |

Zdroj: Vlastní zpracování dle http://www.czso.cz/cz/obce_d/index.htm [cit. 2012-04-08]

4.3.2 Orgány obce Tučín a obecní působnost

Ve volbách do zastupitelstva, které se konaly v roce 2010, zvítězila v obci Tučín strana „Starostové a nezávislí“. Ve volebním období 2010 – 2014 čítá zastupitelstvo obce 9 členů. Scházejí se minimálně jedenkrát za tři měsíce a v roce 2011 se sešli celkem pětkrát. Z důvodu malého počtu zastupitelů obce, není v organizační struktuře obce Tučín Rada obce. V rámci samostatné působnosti obce schvaluje zastupitelstvo program rozvoje obce, rozpočet a závěrečný účet obce, na počátku volebního období volí starostu, vydává obecně závazné vyhlášky, které byly v roce 2011 vydány dvě⁹⁰. V rámci přenesené působnosti obec vydává nařízení obce.

⁸⁹ *Databáze demografických údajů za obce ČR* [online]. © 2012 [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: http://www.czso.cz/cz/obce_d/index.htm.

⁹⁰ Obecně závazná vyhláška č. 1/2011 o místním poplatku za provoz systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání, odstraňování komunálních odpadů; Obecně závazná vyhláška č. 2/2011 úhrada stočného.

V čele obce a obecního úřadu stojí starosta. Další vazby a specifikace vedení obce vyjadřuje příloha č. 5.

Veřejná správa pro obec je vykonávána statutárním městem Přerov, který je příslušnou obcí s rozšířenou působností a pravomocemi. Veřejná správa je městem Přerov vykonávána pomocí deseti různých úřadů.

4.4 Hospodaření obce Tučín

Nezbytným ekonomickým předpokladem pro samosprávu každé obce je vlastnictví majetku. Tento předpoklad je výrazem práva hospodařit s tímto majetkem a zároveň z něj plyne nutnost sestavení rozpočtu obce, podle kterého bude obec hospodařit. Výsledkem celoročního hospodaření je závěrečný účet obce, který shrnuje činnost plnění rozpočtu obce, jeho příjmy, výdaje, vyúčtování finančních vztahů vůči subjektům veřejné správy. Rozvaha je nedílnou součástí závěrečného účtu společně s výsledkem auditu obce. Pozitivní zprávou je, že obec Tučín není v současné době nijak zadlužena.

4.4.1 Rozpočet a rozpočtový proces

Rozpočty obce Tučín pro kalendářní rok 2010 a 2011 byly řádně vyvěšeny na úřední desce a v elektronické podobě. Jelikož občané, ani zastupitelé obce neměli žádné připomínky, byl rozpočet pro rok 2010 schválen 29. 3. 2010 a během roku byla provedena čtyři rozpočtová opatření. Rozpočet pro rok 2011 byl schválen zastupitelstvem bez připomínek dne 30. 3. 2011. Během roku 2011 bylo uskutečněno šest rozpočtových opatření, které byly důsledkem změn ukazatelů rozpočtu na základě potřebných úprav. Tato opatření byla vždy řádně schválena zastupitelstvem obce Tučín.

Pro samotnou tvorbu, funkci a obsah rozpočtu každé obce a jejího rozpočtového výhledu, procesu a závěrečného účtu se vychází ze základního právního předpisu, kterým je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Příjmy tvoří základ pro rozpočtové hospodaření obce. Představují jediný zdroj pro financování veškerých investičních záměrů obce, ale také zdroj financí na provozní potřeby. Souhrnné příjmy obce tvoří příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a dotace. Celkové příjmy obce za rok 2010 činily 10 211 788,58 Kč a za rok 2011 činily 5 162 430,45 Kč. Rozdílnost skutečných a schválených rozpočtů byla vždy ošetřena

v rámci rozpočtových opatření. Skutečnost, že výsledek celkových příjmů v roce 2011 byl o více, jak jeden milion korun českých větší, než původní schválený rozpočet, zapříčinily transfery ze státního rozpočtu a příjmy z pronájmu nebytových prostor obce Tučín. Rozpočet po uskutečněných rozpočtových opatřeních byl, s drobnými odchylkami, v souladu s výsledkem na konci roku. V roce 2010 se skutečné příjmy obce oproti původně schválenému rozpočtu na počátku roku lišily téměř o 2,5 milionu korun českých (opět vlivem dotací).

Velikost výdajů je odvozena z převážné většiny od získaných příjmů. Hlavním záměrem obce totiž je hospodařit s vyrovnaným rozpočtem. Výdaje by neměly být plánovány bez důkladného zvážení, aby se rozpočet nestal schodkový, což by se promítlo do dalších období a byly by tak zatíženy další rozpočty dluhem. V roce 2010 i 2011 byly zjištěny deficitní rozpočty v rámci porovnání příjmů a výdajů obce Tučín za rok 2010 a 2011, kdy výdaje byly pokaždé větší než příjmy. Výsledek hospodaření za rok 2010 byl záporný (- 1 755 737,09 Kč). Pro rok 2011 byl vypočten výsledek hospodaření - 826 214,27 Kč. Takto vzniklé schodky rozpočtu byly v rámci třetí části rozpočtu - financování - v obou letech uhrazeny z peněžních prostředků na vlastních účtech obce Tučín (viz Tabulka 4.4).

Tabulka 4.4 Rekapitulace příjmů, výdajů a financování obce Tučín za rok 2010 a 2011 (v Kč)

| Položka | | 2010 | 2011 |
|----------------|-----------------------|----------------------|---------------------|
| Třída 1 | Daňové příjmy | 3 423 625,94 | 3 491 290,50 |
| Třída 2 | Nedaňové příjmy | 840 476,69 | 638 451,65 |
| Třída 3 | Kapitálové příjmy | 37 160,00 | 38 580,00 |
| Třída 4 | Dotace | 5 910 525,95 | 994 108,30 |
| | Příjmy CELKEM | 10 211 788,58 | 5 162 430,45 |
| Třída 5 | Běžné výdaje | 8 477 049,71 | 4 116 544,82 |
| Třída 6 | Kapitálové výdaje | 3 490 475,96 | 1 872 099,90 |
| | Výdaje CELKEM | 11 967 525,67 | 5 988 644,72 |
| | Saldo příjmů a výdajů | - 1 755 737,09 | - 826 214,27 |
| Třída 8 | Financování | 1 755 737,09 | 826 214,27 |

Zdroj: Vlastní zpracování dle finančních výkazů obce Tučín

4.4.1.1 Rozpočtové příjmy obce Tučín

Základními příjmy rozpočtu obce Tučín jsou daňové, nedaňové a kapitálové příjmy společně s dotacemi. Jejich výši pro jednotlivé roky můžeme vidět v tabulce 4.4 a v grafu 4.3.

Daňové příjmy roku 2011 se podílí největší částí na všech rozpočtových příjmech a to 68%. V porovnání s rokem 2010 to je téměř dvojnásobek daňových příjmů roku 2010, které se podílely jen 33,5%. Proč byly daňové příjmy v roce 2010 poloviční, je vysvětleno níže. Daňové příjmy zahrnují daň z příjmů FO ze závislé činnosti, od FO ze samostatně výdělečné činnosti, od FO z kapitálových výnosů. Dále daň z příjmů PO, od PO za obce. Největší část daňových příjmů v obou letech však zaujímá DPH. Do daňových příjmů spadají také příjmy z majetkových daní, konkrétně z daně z nemovitostí, a různé druhy poplatků. Druh těchto příjmů reprezentuje pro obec stabilní zdroj, který je obci převáděn ze státního rozpočtu ČR a jejich výši nemůže obec moc ovlivnit.

Naopak možnost ovlivnit výši **nedaňových příjmů** obce je větší. Tato možnost ovlivnění je zapříčiněna skutečností, že jde především o příjmy z vlastního podnikání, kam spadají příjmy z pronájmu a z prodeje majetku, z finančního investování, uživatelské poplatky za úkony, pokuty, příjmy z vlastní správní činnosti a ostatní plánované a neplánované (dary, výnosy ze sbírek) příjmy.⁹¹ Procento podílu nedaňových příjmů na celkových příjmech je o mnoho nižší, než u příjmů daňových. Podílí se pouze 12,3% na celkových příjmech v roce 2011 a nemají takovou stabilitu. Pro rok 2010 je procento podílu jen 8,2.

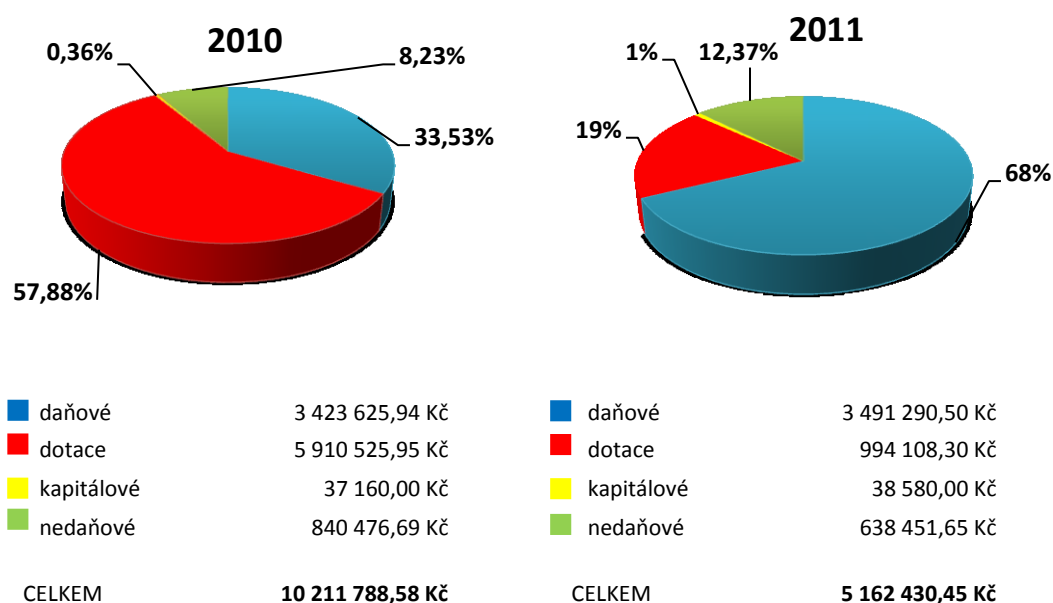
Kapitálové příjmy v roce 2011 byly ve výši 38 580 Kč, vytvořeny prodejem pozemků a hmotného dlouhodobého majetku. V roce 2010 obec Tučín prodala své pozemky v celkové výši 37 160 Kč.

Přijaté **dotace** neboli **transfery**, představují důležitou položku příjmů obce. V roce 2011 byly poskytnuty dotace v celkové výši 994 108,30 Kč, z čehož čtyři transfery, ve výši 362 799,30 Kč, byly poskytnuty ze státního fondu životního prostředí na výsadbu biokoridorů v obci. Transfer na Sčítání lidu, domů a bytů 2011 byl vrácen do státního rozpočtu v plné výši. Dle sdělení starosty obce nebyl rok 2011 na dotace nijak významný.

V roce 2010 však obdržela obec Tučín dotace v celkové výši 5 909 184,29 Kč. Tento přísun byl příčinou skutečnosti, proč byly daňové příjmy v roce 2010 poloviční oproti roku 2011. Jednalo se o investiční i neinvestiční transfery od veřejných rozpočtů ústřední úrovně (zdrojem byl státní rozpočet) a územní úrovně (zdrojem byl Olomoucký kraj). Tyto získané finanční prostředky byly použity na opravu OÚ, MŠ, pořízení vozidla SDH, přístavbu OÚ aj. Přehled obdržených dotací obce Tučín je uveden v příloze č. 3.

⁹¹ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. s. 281-289.

Graf 4.3 Příjmy obce Tučín za rok 2010 a 2011



Zdroj: Vlastní zpracování dle finančních výkazů obce Tučín za rok 2010 a 2011

4.4.1.2 Rozpočtové výdaje obce Tučín

Výdaje v rámci rozpočtu jsou členěny do dvou druhů a to na běžné a kapitálové. Jejich celková výše za jednotlivé roky 2010 a 2011 je zřetelná v grafu 4.4. Jejich vzájemný poměr je zhruba 2:1.

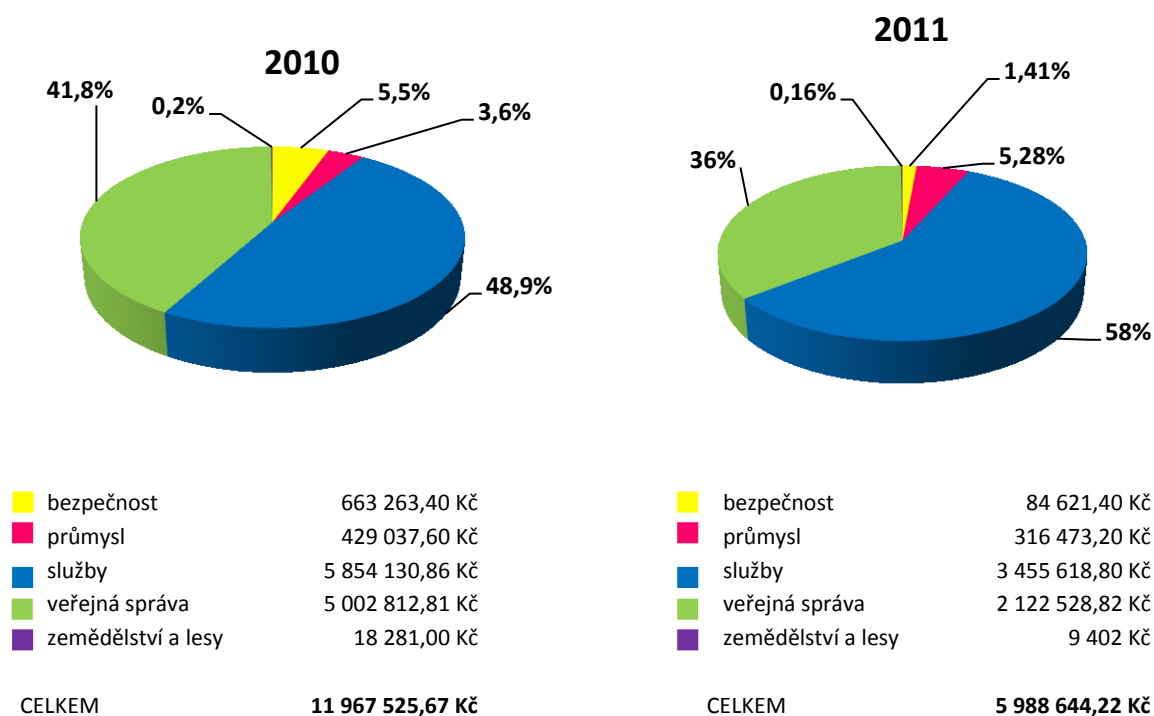
Běžné výdaje v rozpočtu slouží pro zajištění běžného fungování obce Tučín ve všech oblastech. Jedná se o pravidelně se opakující potřeby. Z konkrétních výdajů obce lze odhadnout míru kvality hospodaření obce za daný rok. Jde např. o to, zda není s výdaji plýtváno, což lze posoudit analýzou nákupu drobného majetku, služeb, cestovného apod. Poměrně velkou část výdajů obce zaujímají platy zaměstnanců v pracovním poměru, kteří vykonávají činnosti místní správy a ty by šly snížit pouze snížením počtu zaměstnanců, což v případě obce Tučín není možné a mělo by to vliv na chod místní správy. Běžné výdaje tvořily za rok 2010 i 2011 okolo 70% celkových výdajů.

Kapitálovými výdaji jsou vyjádřeny jednorázové investiční akce obce. Cílem každé obce je získat co nejvíce kapitálových výdajů, protože umožňují následný rozvoj obce. Jde o výdaje na nové výstavby a rekonstrukce majetku obce. V obou letech nebyly tak velké, činily jen 30% celkových výdajů. Částkami se však lišily téměř o dvojnásobek, kdy v roce 2010 jejich hodnota dosáhla na částku 3 490 475,96 Kč a o rok později

jen 1 872 099,90 Kč. Jejich velikost má vliv na výši běžných výdajů – čím jsou kapitálové výdaje nižší, tím vyšší jsou běžné výdaje obce.

Obec praktikuje funkční třídění rozpočtové skladby. Z hlediska výdajů jde o výdaje na bezpečnost, průmysl, služby, veřejnou správu, zemědělství a lesy. Jejich podíl v jednotlivých letech vyjadřuje následující graf.

Graf 4.4 Výdaje obce Tučín za rok 2010 a 2011 podle funkčního třídění



Zdroj: Vlastní zpracování dle finančních výkazů obce Tučín za rok 2010 a 2011

4.4.2 Majetek obce

Obec Tučín spravuje svůj majetek ve vlastním užívání a část majetku přenechává do užívání jiným subjektům. Obec Tučín hospodaří se svým majetkem prostřednictvím obecního úřadu, nedochází tak ke zbytečným nákladům. Budova MŠ je svěřena obecním úřadem do správy její příspěvkové organizaci a to MŠ Tučín.

Obec Tučín splňuje zákonnou povinnost vést evidenci majetku v účetnictví a řídí se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Nahlédneme-li na majetek obce Tučín z účetního hlediska, eviduje obec svůj majetek v rozvaze a je vykázán na straně aktiv – dlouhodobý a krátkodobý majetek. Nemovitý majetek je zapsán a evidován také v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, pracoviště Přerov. Obec Tučín vlastní finanční

majetek v podobě akcií ve společnosti Vodovody a kanalizace Přerov, a. s., v celkové výši 3 919 890 Kč. Z hlediska vlastnictví je majetek obce Tučín tříděn v rámci pasiv na vlastní zdroje a cizí zdroje. Podrobný výčet jednotlivých položek majetku a jeho výše je uveden v rozvaze 2010 a 2011 v příloze č. 4.

V rámci příjmů z majetku jsou tyto příjmy v obci Tučín vytvořeny v důsledku pronájmu pozemků, pronájmu ostatních nemovitostí a jejich částí, prodeje pozemků, prodeje krátkodobého a drobného dlouhodobého majetku, prodeje ostatního hmotného dlouhodobého majetku.

Celkové příjmy z pronájmu a prodeje pozemků za rok 2010 činily 156 901 Kč. V roce 2011 byla připsána do příjmů obce částka 199 985 Kč za prodej a pronájem pozemků, ostatních nemovitostí a z prodeje dlouhodobého majetku. Obec pronajímá víceúčelovou budovu OÚ, sklady, areál koupaliště a místnost na provoz místního obchodu.

5 KOMPARACE SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI Z HLEDISKA HOSPODAŘENÍ OBCÍ TOVAČOV A TUČÍN

Obě obce Tovačov i Tučín, představují rozpočtový druh organizace územně samosprávného celku. Úřady obou obcí nevykonávají státní správu a nejsou obcemi s rozšířenou působností ani pověřeným úřadem. I když se obě obce liší počtem obyvatel a velikostí katastrálního území, obě se řídí v rámci hospodaření a sestavování rozpočtu stejnou legislativou, která je společná všem obcím, městysům a městům v celé ČR. Celkové parametry a vyrovnanost hospodaření se však liší u každé obce.

Odlišnost počtu obyvatel se promítne také do rozdílné skladby samosprávy obce. Zejména ve struktuře orgánů a počtu zastupitelů. Pravomoc a výkon samostatné působnosti není však nijak odlišná ani u jedné z obcí. Odlišnost lze vidět snad pouze ve výši výdajů na výkon místní správy a výdajů na veřejnou správu prostřednictvím zastupitelských orgánů, které jsou ve městě Tovačov téměř v průměru o 146% větší.

Rozpočet obce zachycuje jen část hospodaření. Obě obce jsou zřizovateli jedné příspěvkové organizace (město Tovačov – ZŠ, MŠ Tovačov; obec Tučín – MŠ Tučín). Obě obce se tak podílí na hospodaření těchto příspěvkových organizací a vyčleňují jim z rozpočtu své obce příspěvky a schvalují jejich hospodaření za daný rok. Takto poskytnuté prostředky z rozpočtu se promítnou jen na straně výdajů obce. Příspěvkové organizace, v tomto případě školy a školky, mohou mít ovšem i jiné příjmy a výdaje.

Nyní porovnáme způsob, jak se obě obce vypořádaly se vzniklým deficitem, případně kam byly směřovány a jak byly použity přebytky hospodaření.

- *Rok 2010:* Město Tovačov hospodařilo v tomto roce se schodkem ve výši 2 592 309 Kč. Obec Tučín hospodařila v rámci 12 měsíců tohoto roku také se schodkem, avšak pouze ve výši 1 755 737 Kč. S takto vzniklým schodkem se vypořádali prostřednictvím peněžních prostředků, které měla obec na svém bankovním účtu, a tudíž se nemusela dostat do dluhového závazku vůči bance. Město Tovačov se s deficitním stavem rozpočtu vypořádalo použitím prostředků z minulých let z fondu rezerv a rozvoje a splátky úvěru a půjček, čímž město snížilo své zadlužení.

- *Rok 2011:* V tomto roce město Tovačov pro změnu hospodařilo s přebytkem, který byl rozdělen částečně do fondu rezerv a rozvoje a částečně byl použit na snížení zadluženosti města. Obec Tučín hospodařila opět se schodkem, avšak opět byla schopna schodek zajistit svými prostředky z bankovních účtů.

Skutečnost, že rozpočet obce je schodkový nemusí znamenat, že obec nehospodaří dobře a přebytek nemusí znamenat, že obec nehospodaří špatně. I když je obecní rozpočet v přebytku, obec může být zadlužená a neinvestuje do zlepšování stavu svého majetku, ze kterého by jí plynuly další příjmy a nechává tak majetek zbytečně chátrat. Z toho lze odvodit také opačnou situaci. Proč byl rozpočet obou obcí v roce 2010 schodkový, je možné zdůvodnit tak, že obce obdržely mnoho dotačních prostředků, čehož využily a s pomocí svých prostředků se zapojily do pokračování v obnově, rozvoji obce a celkové vybavenosti. Město Tovačov se sice v tomto roce zadlužilo, ale ne do takové míry, že by to mělo negativní vliv na jeho celkový profil hospodaření.

Pro posouzení stavu hospodaření daného roku lze použít soustavu ukazatelů hospodaření publikovaných na webových stránkách Ministerstva financí, které provádí monitoring hospodaření všech obcí od roku 2008 na základě usnesení vlády. Cílem je, aby obce hospodařily opatrněji.⁹²

Z ukazatelů obce Tučín lze vyvodit, že její míra rizika hospodaření je nízká. Obec nebyla v roce 2010 nijak zadlužena a v současné době také není, nemá žádné dluhopisy, ani úvěry, její zadluženost je 0 a podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům byl jen 1,35% a pro rok 2011 3,47%. Celková likvidita obce byla 6,42, z čehož plyne, že je dostatečně schopna dostát svých závazků z vlastních zdrojů, a to možnou přeměnou svého majetku do hotovostní formy. Na konci roku 2011 měla obec Tučín celkovou likviditu 1,59, což je žádoucí a schopnost dostát bez problémů svým závazkům zůstala zachována.

Město Tovačov bylo v rámci monitoringu v roce 2010 ve stavu zadluženosti ve výši 9 340 790 Kč. Celková likvidita města Tovačov v roce 2010 byla na hranici 1,54 a za rok 2011 se zvýšila na 2,57 a podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům se v témže roce 2011 snížil o 1,07%. V roce 2011 se snížila také zadluženost města – splatili splátku úvěru ve výši 3,29 milionu korun. Likvidita města Tovačov je dostatečná. Město Tovačov plní jednotlivé položky svého rozpočtu k plánovaným položkám ve všech případech

⁹² ÚFIS – Monitoring hospodaření obcí [online]. © 2010 [cit. 2012-04-09]. Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufismon/index.pl>.

s minimální 90% úspěšností. V roce 2010 však bylo předpokládané saldo příjmů a výdajů splněno jen z 59%, což je příznivé, jelikož byl plánovaný mnohem větší schodek rozpočtu.

5.1 Porovnání příjmů

Porovnáme-li daňové příjmy obou obcí, jejich procentuální zastoupení v rámci celkových příjmů je u obou obcí téměř stejné, až na výjimku, kdy v roce 2010 měla obec Tučín daňové příjmy jen poloviční. Tento výkyv však nezaznamenal žádnou změnu v celkových příjmech přepočtených na obyvatele, kdy v obou obcích se celkové daňové příjmy na jednoho obyvatele pohybovaly v průměru okolo 2 100 Kč. I když jsou jednotlivé daňové položky v městě Tovačov větší, v porovnání s obcí Tučín, celková výše daňových příjmů na obyvatele je srovnatelná. Nejvíce se na daňových příjmech podílí DPH.

V souvislosti se stále většími požadavky na ochranu životního prostředí a dodržování ekologických norem jsou zavedeny místní poplatky za komunální odpad, které jsou důležitým zdrojem financí v obou obcích a současně nejvíce příjmovými poplatky.

Dotační tituly představují významný zdroj pro obě obce. I když je obec Tučín malá, ve srovnání s městečkem Tovačov získala v roce 2010 mnohem více dotačních prostředků, které tvořily téměř 60% celkových příjmů obce. Při analýze dotačních zdrojů obce Tučín během posledních 6 let se podíl získaných dotací v obci zvyšuje, nejen procentuálně, ale i hodnotově. Lze vyvodit, že snaha vedení obce Tučín a odbornost, týkající se dotací je na velmi dobré úrovni, což napomáhá rozkvětu a rozvoji obce na vysoké úrovni, o čem svědčí také tituly Obce roku a ocenění Evropskou cenou obnovy vesnice 2010.

5.2 Porovnání výdajů

Rozpočtová strana výdajů má u obou obcí stejnou strukturu, avšak město Tovačov vynakládá výdaje navíc na sociální věci, kam spadá financování veřejně prospěšných prací. V roce 2010 tyto výdaje činily na jednoho obyvatele 327 Kč a byly podpořeny dotací z Úřadu práce Přerov. Z programového prohlášení města Tovačov pro volební období 2011 – 2014 vyplývá, že město hodlá v této činnosti i nadále pokračovat. V obci Tučín byla podpořena tři veřejně prospěšná místa, která byla financována z 85% Evropským sociálním fondem a 15% státním rozpočtem ČR. Obě obce se tak snaží podporovat politiku zaměstnanosti a vytvářet pracovní místa. Přínosem pro obce je finanční podpora při zajišťování údržby komunikací a veřejných prostranství.

Pokud porovnáme výdaje veřejné správy směřované zastupitelstvu obcí je zřejmé, že na jednoho zastupitele je vynaloženo 71 456 Kč, kdežto ve městě Tovačov to je téměř o 40 000 víc. Rozdílnost výdajů na veřejnou správu v rámci místní správy je ovlivněna hlavně platy zaměstnanců v pracovním poměru. V roce 2011 činily tyto výdaje v obci Tučín jen 432 360 Kč, kdežto ve městě Tovačov to byly 4 239 414 Kč. Podle úsudku starosty obce Tučín jsou takovéto nízké výdaje způsobeny tím, že ve srovnání s ostatními obcemi či městy obec šetří na běžných výdajích převážně tím, že zaměstnává co nejméně lidí, kteří jsou však v práci plně využiti. Současně jsou peněžní prostředky vynakládány jen účelně, což je stanovisko i města Tovačov.

V roce 2010 si město Tovačov vzalo úvěr na vybudování chodníku v místní části Annín, což se projevilo do kapitálových výdajů. V téže roce vynaložila i obec Tučín výdaje na novou výstavbu a rekonstrukci v obci. Jednalo se o opravu hygienického zařízení, výměny oken, zateplení, fasády a zbudování nových prvků na dětském hřišti. Zároveň v tomto roce byla realizována přístavba a oprava OÚ.

5.3 Porovnání hospodaření s majetkem

Obce se svým majetkem hospodaří, dá se říci, stejně – využívají veškeré možné příležitosti, jak pronajmout či prodat svůj majetek, a navýšit tak příjmovou část rozpočtu. Obě obce jsou také vlastníky podílů ve formě akcií ve společnostech, což představuje příznivý zdroj příjmů.

Zhodnocení

V této kapitole je provedeno porovnání samostatné působnosti, zabývající se záležitostmi hospodaření obou obcí z rozpočtového i majetkového hlediska. Přímou v rámci samostatné působnosti obce byl shledán rozdíl ve struktuře orgánů a počtu zastupitelů, což je ovlivněno závislým faktorem – počtem obyvatel obce. Pravomoci a výkony nijak odlišné nejsou. Dle zjištění, obě obce hospodaří ustáleně, bez výrazných odchylek. Ve sledovaném období dvou let obě obce hospodařily se schodkem, výjimkou však byla obec Tovačov, které v roce 2011 vznikl přebytek. Obce se se vzniklým deficitem vypořádaly svépomocí prostřednictvím vlastních peněžních prostředků. I když je obec Tovačov zadlužená a i když obě obce hospodaří se schodkem, nedá se říci, že by hospodařily špatně, neúčelně a působilo by to na jejich profil hospodaření

negativním směrem. Veškeré prostředky vkládají do obnovy, rozvoje a celkové vybavenosti své obce, což se jeví jako pozitivní přínos pro obyvatele a vizitku obce.

V rámci porovnání vybraných příjmových a výdajových položek rozpočtu je zajímavá problematika dotačních příjmů a jejich následné možné uplatnění, ve snaze držet se strategických cílů, které jsou ve výhledu obce. Jde o náročný proces, který vyžaduje práci schopných osob, které mají dostatečný přehled o této problematice. Mnoho občanů si neuvědomuje, jak obtížné a náročné je získat takovéto prostředky na podporu rozvoje obce. Obce Tovačov i Tučín se, dle mého názoru, snaží využívat tyto možnosti na maximum.

6 ZÁVĚR

Cílem bakalářské práce bylo přiblížit samostatnou působnost obcí a na základě analýzy porovnat tuto působnost u dvou konkrétních obcí s ohledem na jejich hospodaření a případně navrhnout způsob, jak by tyto dvě obce mohly získat další finanční prostředky.

V teoretické části jsou uvedeny základní teoretické poznatky, týkající se správního práva, veřejné správy, samosprávy, veřejnoprávní korporace a obce obecně. V rámci analytické části byly aplikovány teoretické poznatky na konkrétních dvou obcích – Tovačov a Tučín. Byla provedena analýza a komparace rozpočtu obou obcí, hospodaření s finančními prostředky a majetkem za období roku 2010 a 2011.

Hospodaření a působení vedení obce by mělo být směřováno k zajištění provozu, na vícestranný rozvoj území a zlepšování podmínek pro život občanů té dané obce. Obě obce, Tovačov i Tučín tímto směrem směřují a dá se říci, že hospodaří efektivně, i úsporně. I když je město Tovačov zadluženo, tak oprávněně. Zadlužilo se za účelem budování a investování do rozvoje a okolí obce a svou zadluženost snižuje a úspěšně splácí úvěr. Jedním z navrhovaných řešení pro větší efektivitu a možné snížení výdajů může být snížení počtu zaměstnanců v pracovním poměru a lépe je pracovně vytížit. Takto to je praktikováno obcí Tučín, a dá se říci, že to je efektivní. Samozřejmě by se jednalo o snižování zaměstnanců v mezích, které by nijak neohrozily chod místní správy.

Z analýzy hospodaření s finančními prostředky obou obcí se nabízí jistá doporučení v rámci rozvoje či využití těchto finančních prostředků. Oběma obcím se v rámci svého rozvoje a plnění strategických cílů nabízí možnost využití strukturálních fondů Evropské unie.

Obě obce mají ve svých strategických cílech pro současné volební období v rámci cestovního ruchu uveden investiční záměr v podobě výstavby cyklostezek (město Tovačov – cyklostezka Tovačov - Troubky; obec Tučín – cyklostezka Tučín – Želatovice), což přispěje k rozvoji cykloturismu a lepší a bezpečnější dostupnosti sousedních obcí. Pro takovýto investiční záměr bych oběma obcím doporučila využití fondů Evropské unie Regionálního operačního programu (dále ROP) NUTS II Střední Morava, jelikož obě obce jsou součástí Olomouckého kraje, který je součástí tohoto programu ROP NUTS II Střední Morava. Tento druh investice spadá do cestovního ruchu Prioritní osy 3. Obě obce by tak měly nárok na částečné profinancování této investice. Obci Tučín by vznikla jistá

překážka při podávání žádosti o toto profinancování, a to týkající se nízkého počtu obyvatel obce. Řešením by bylo zařazení obce Mikroregionem Pobečví, jehož je členem. Samotným investorem by však byla už obec Tučín. Zbývající finanční prostředky by obě obce mohly získat od Olomouckého kraje nebo ze Státního fondu dopravní infrastruktury.

Na základě stanovených strategických cílů města Tovačov bych doporučila investiční činnost do budovy mateřské školy. Obec Tučín již tuto investiční akci uskutečnila v roce 2010 a to z prostředků získaných od Ministerstva pro místní rozvoj. Město Tovačov by tak mohlo požádat u Ministerstva pro místní rozvoj o získání dotačního titulu Podpora zapojení dětí a mládeže do komunitního života v obci.

Město Tovačov má ve výhledovém plánu v části Životní prostředí, mimo jiné také spolupráci s Olomouckým krajem, Statutárním městem Přerov, sousedními obcemi a Povodím Moravy, s. p. v rámci příprav protipovodňových opatření, týkajících se povodí řek Morava a Bečva. V rámci této spolupráce by se město Tovačov mohlo zapojit do žádosti na projekt Omezování rizika povodní v rámci Operačního programu životního prostředí. Město by tak získalo finanční prostředky společně s výše uvedenými subjekty na ochranu svého území, které je povodněmi velice ohroženo.

V závěru vyplynula z provedené analýzy výhodná řešení pro efektivnější hospodaření. Jedná se o využití možnosti získání dotací ze strukturálního fondu Evropské unie. V závislosti na strategických cílech obou obcí tak připadají tři možnosti, jak by mohly být získány dotace z tohoto fondu v rámci Regionálního operačního programu.

Seznam použité literatury

Knižní zdroje

BÁRTEK, Jiří. *Základy správního práva pro ekonomy: obecná část*. Ostrava: VŠB – TU Ostrava, 2002. 80 s.

HALFAR, Bohuslav et al. *Právo*. 3. vyd. Ostrava: VŠB – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA, 2008. 170 s. ISBN 978-80-248-1906-8.

HAVLAN, Petr et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2008. 318 s. ISBN 978-80-7201-708-9.

HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1.

KOUDELKA, Zdeněk, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. 3. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2005. 447 s. ISBN 80-7201-525-7.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5.

ŠTĚPÁNKOVÁ Marta. *Veřejná správa: Samospráva v ČR – podklady pro cvičení*. Přerov: Vysoká škola logistiky o.p.s. Přerov, 2008. 64 s.

Právní předpisy

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Příloha č. 2 k zákonu 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Internetové zdroje

Databáze demografických údajů za obce ČR [online]. © 2012 [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: http://www.czso.cz/cz/obce_d/index.htm.

FIŠEROVÁ, Eva. *Tučín – vesnice roku 2009* [online]. © 2010 [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/tucin-vesnice-roku-2009.aspx>.

KLIMT, René. *Historické město Tovačov* [online]. © 2012 [cit. 2012-04-07]. Dostupné z: <http://www.tovacov.com/>.

Mikroregion Pobečví. *Informace o mikroregionu* [online]. © 2012 [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://www.pobecvi.cz/index.php?nid=5571&lid=cs&oid=809806>.

Mikroregion Střední Haná. *Vznik mikroregionu* [online]. © 2012 [cit. 2012-04-07]. Dostupné z: <http://www.strednihana.cz/index.php?nid=2947&lid=cs&oid=328110>.

Tovačov – město pod Spanilou věží [online]. © 2007-2012 [cit. 2012-04-07]. Dostupné z: http://www.tovacov.cz/article/123/cs/o_meste/historie.

Tučín – oficiální webové stránky obce. *Historie obce* [online]. © 2012 [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://www.tucin.cz>.

Tučín se v „evropské vesnici roku“ probojoval až do finále [online]. [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Pro-media/Tiskove-zpravy/2010/Tucin-se-v--evropske-vesnici-roku--probojoval-az-d>.

ÚFIS – Monitoring hospodaření obcí [online]. © 2010 [cit. 2012-04-09]. Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufismon/index.pl>.

Jiné zdroje

Interní materiály a výkazy Městského úřadu Tovačov.

Interní materiály a výkazy Obecního úřadu Tučín.

Seznam zkratek

| | |
|-------|---------------------------|
| ČR | Česká republika |
| DHM | dlouhodobý hmotný majetek |
| DPH | daň z přidané hodnoty |
| ESF | Evropský sociální fond |
| FO | fyzická osoba |
| MŠ | Mateřská škola |
| n. m. | nad mořem |
| např. | například |
| OÚ | Obecní úřad |
| PO | právnícká osoba |
| POÚ | pověřený obecní úřad |
| SDH | Sbor dobrovolných hasičů |
| ZŠ | Základní škola |

Seznam obrázků

| | |
|---|----|
| Obrázek 2.1 Vnitřní členění správního práva..... | 9 |
| Obrázek 2.2 Prameny správního práva dle stupně právní síly..... | 10 |
| Obrázek 2.3 Systém správy | 12 |
| Obrázek 3.1 Schéma běžného rozpočtu | 32 |
| Obrázek 3.2 Schéma kapitálového rozpočtu | 32 |

Seznam tabulek

| | |
|--|----|
| Tabulka 4.1 Vývoj počtu obyvatel města Tovačov | 38 |
| Tabulka 4.2 Rekapitulace příjmů, výdajů a financování města Tovačov za rok 2010 a 2011 (v Kč) | 40 |
| Tabulka 4.3 Vývoj počtu obyvatel obce Tučín | 46 |
| Tabulka 4.4 Rekapitulace příjmů, výdajů a financování obce Tučín za rok 2010 a 2011 (v Kč)..... | 48 |

Seznam grafů

| | |
|--|----|
| Graf 4.1 Příjmy města Tovačov za rok 2010 a 2011 | 41 |
| Graf 4.2 Výdaje města Tovačov za rok 2010 a 2011 podle funkčního třídění | 42 |
| Graf 4.3 Příjmy obce Tučín za rok 2010 a 2011 | 50 |
| Graf 4.4 Výdaje obce Tučín za rok 2010 a 2011 podle funkčního třídění | 51 |

Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, bakalářskou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že bakalářská práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího bakalářské práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o bakalářské práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, bakalářskou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 11. 5. 2012

.....
Eva Kupková

Seznam příloh

Příloha č. 1: Lokalizace obcí Tovačov a Tučín

Příloha č. 2: Vazby a specifikace vedení města Tovačov

Příloha č. 3: Přehled obdržených dotací obcí Tovačov a Tučín za rok 2010 a 2011

Příloha č. 4: Rozvaha obcí Tovačov a Tučín pro rok 2010 a 2011

Příloha č. 5: Vazby a specifikace vedení obce Tučín